

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS - REGIONAL GOIÁS
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**A INEFICÁCIA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E A CARÊNCIA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO DE
PERTENCIMENTO DE REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL**

Rosiane Coutinho de Sousa Cornélio

Goiás - GO
2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO NO REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio do Repositório Institucional (RI/UFG), regulamentado pela Resolução CEPEC no 1240/2014, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei no 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo dos Trabalhos de Conclusão dos Cursos de Graduação disponibilizado no RI/UFG é de responsabilidade exclusiva dos autores. Ao encaminhar(em) o produto final, o(s) autor(a)(es)(as) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação (TCCG)

Nome(s) completo(s) do(a)(s) autor(a)(es)(as): Rosiane Coutinho de Sousa Cornélio

Orientadora: Maria Carolina Carvalho Motta

Título do trabalho: "A INEFICÁCIA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E A CARÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO DE PERTENCIMENTO DE REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL"

2. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador) Concorda com a liberação total do documento [X] SIM [] NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante: a) consulta ao(à)(s) autor(a)(es)(as) e ao(à) orientador(a); b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo do TCCG. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro.

Obs.: Este termo deve ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Carolina Carvalho Motta, Professor do Magistério Superior**, em 18/04/2022, às 09:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

Documento assinado eletronicamente por **ROSIANE COUTINHO DE SOUSA CORNÉLIO, Discente**, em 18/04/2022, às 09:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2838452** e o código CRC **755360D9**.

Referência: Processo nº 23070.017077/2022-12

SEI nº 2838452

Rosiane Coutinho de Sousa Cornélio

**A INEFICÁCIA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E A CARÊNCIA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO DE
PERTENCIMENTO DE REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso produzido na Universidade Federal de Goiás - Regional Goiás como requisito parcial para conclusão do Curso de Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Carolina Carvalho Motta

Goiás - GO

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Cornélio, Rosiane Coutinho de Sousa

A ineficácia da legislação brasileira e a carência de políticas públicas na efetivação do direito de pertencimento de refugiados venezuelanos no Brasil [manuscrito] / Rosiane Coutinho de Sousa Cornélio. - 2022.

LXXV, 75 f.

Orientador: Profa. Dra. Maria Carolina Carvalho Motta.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Goiás, Unidade Acadêmica Especial de Ciências Sociais Aplicadas, Direito, Cidade de Goiás, 2022.

Inclui siglas, abreviaturas, gráfico, lista de figuras.

1. refugiados. 2. Venezuela. 3. interiorização. 4. pertencimento. 5. integração. I. Motta, Maria Carolina Carvalho, orient. II. Título.

CDU 34



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos treze dias do mês de abril do ano de 2022 iniciou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado “A INEFICÁCIA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E A CARÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO DE PERTENCIMENTO DE REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL”, de autoria de Rosiane Coutinho de Sousa Cornélio, do curso de Direito da UAECSA/UFG - Câmpus Goiás. Os trabalhos foram instalados pela Dra. Maria Carolina Carvalho Motta da UAECSA/UFG - Câmpus Goiás com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Dra. Sofia Alves Vale Ornellas e Ms. Suzete Almeida de Bessa, ambas da UAECSA/UFG - Câmpus Goiás. Após a apresentação, a banca examinadora realizou a arguição da estudante. Posteriormente, de forma reservada, a Banca Examinadora aprovou o TCC .

Proclamados os resultados, os trabalhos foram encerrados e, para constar, lavrou-se a presente ata que segue assinada pelos Membros da Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Carolina Carvalho Motta, Professor do Magistério Superior**, em 11/07/2022, às 14:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Suzete Almeida De Bessa, Professor do Magistério Superior**, em 11/07/2022, às 18:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sofia Alves Valle Ornellas, Professora do Magistério Superior**, em 12/07/2022, às 21:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3036710** e o código CRC **CC198774**.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à Deus por estar comigo em todos os momentos e me capacitar.

À minha avó, Valdeci, e meu avô, Edison, por terem cuidado de mim como se meus pais fossem, e por todos os ensinamentos; são o meu maior exemplo de vida.

Ao meu namorado Henrique, por sempre me encorajar, me fazer acreditar no meu potencial e me incentivar a ir além nos estudos.

Aos meus amigos, companheiros de ônibus e de curso, que viveram comigo as aflições dessa jornada e compartilharam os momentos de alegria.

À Profa. Dra. Maria Carolina Carvalho Motta, pela orientação neste trabalho e contribuição para realização deste, pela paciência, e pela atenção. Fica aqui registrado a minha enorme admiração e gratidão.

E, por último, aos professores da Universidade Federal de Goiás – Campus Goiás, que contribuíram grandiosamente para a minha formação.

RESUMO

O presente trabalho objetivou analisar a ineficácia da legislação brasileira na efetivação do direito de pertencimento de refugiados venezuelanos e a carência de políticas como obstáculo na concretização da integração local destes. É inegável que o Brasil conta com uma legislação, no que diz respeito aos direitos dos refugiados, bem estruturada e inclusive considerada a lei latino-americana considerada a mais ampla já existente em relação a essa problemática. No entanto, diante da crise migratória venezuelana que o Brasil tem vivenciado nos últimos anos, esse arcabouço normativo tem-se mostrado ineficaz na concretização dos direitos dos refugiados venezuelanos. Além disso, a carência de políticas públicas, a xenofobia e o preconceito, têm sido obstáculos em relação à integração e acolhimento dos refugiados venezuelanos. Nesse sentido, conclui-se que o Brasil não tem conseguido lidar com o aumento exponencial do fluxo migratório venezuelano nos últimos anos, e que a problemática se acentua ao passo em que se depara com uma legislação ineficaz, com graves desafios de isolamento e xenofobia, carência de políticas públicas eficientes. Para a construção do presente estudo foram utilizadas pesquisas bibliográficas e qualitativas, com respaldo em doutrinas, legislação internacional e nacional, artigos científicos, pesquisa em banco de dados, e recorte de uma notícia e uma reportagem com intuito de evidenciar a realidade vivenciada pelos refugiados venezuelanos no Brasil.

Palavras-chaves: refugiados; Venezuela; interiorização; pertencimento; integração.

ABSTRACT

The present work aimed to analyze the ineffectiveness of Brazilian legislation in the realization of the right of belonging for Venezuelan refugees and the lack of policies as an obstacle in the realization of their local integration. It is undeniable that Brazil has legislation, with regard to refugee rights, that is well structured and even considered the Latin American law considered the most extensive ever in relation to this problem. However, given the Venezuelan migration crisis that Brazil has been experiencing in recent years, this regulatory framework has proved ineffective in realizing the rights of Venezuelan refugees. In addition, the lack of public policies, xenophobia and prejudice have been obstacles in relation to the integration and reception of Venezuelan refugees. In this sense, it is concluded that Brazil has not been able to deal with the exponential increase in the Venezuelan migratory flow in recent years, and that the problem is accentuated as it is faced with ineffective legislation, with serious challenges of isolation and xenophobia, lack of efficient public policies. For the construction of the present study, bibliographic and qualitative research were used, supported by doctrines, international and national legislation, scientific articles, database research, and clipping of a news and a report in order to highlight the reality experienced by Venezuelan refugees in Brazil.

Keywords: refugees; Venezuela; internalization; belonging; integration.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CF	Constituição Federal
Comigrar	Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
COVID-19	Coronavirus Disease 2019
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
OIR	Organização Internacional de Refugiados
OMPI	Organização Mundial da Propriedade Intelectual
ONU	Organização das Nações Unidas
ProGres	Base de dados global do ACNUR para gerenciamento de casos da população de interesse
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
STI-MAR	Sistema de Tráfego Internacional – Módulo de Alertas e Restrições
STF	Supremo Tribunal Federal
TPI	Tribunal Internacional Penal

LISTA DE GRÁFICOS/FIGURAS

Gráfico 1 – Solicitações de refúgio de venezuelanos protocolados no Brasil, entre 2010 e outubro de 2020.....	54
Gráfico 2 – Modalidades de Interiorização.	59
Gráfico 3 - As 10 experiências de trabalho mais registradas de imigrantes da Venezuelana interiorizados.....	59
Gráfico 4 - Porcentagem da categoria das necessidades específicas registradas de imigrantes venezuelanos interiorizados.	60
Gráfico 5 - Fatores de risco e vulnerabilidades externos dos refugiados e migrantes venezuelanos.	62
Figura 1- Imigrantes da Venezuela com registros ativos no Brasil, entre 2018 e março de 2020, segundo município e Unidade da Federação de residência.....	55
Figura 2 - Imigrantes da Venezuela interiorizados no período de 05 de abril de 2018 a 10 de julho de 2020 segundo município e UF de destino, Brasil	58

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 DIREITOS HUMANOS E DESLOCAMENTOS FORÇADOS	11
1.1 O que são os deslocamentos forçados	11
1.2 Deslocamentos forçados em números	15
1.3 Direitos Humanos e Refugiados	21
1.4 Direito Internacional dos Refugiados	26
2 - POLÍTICA DE MIGRAÇÃO E REFÚGIO NO BRASIL	31
2.1 O Instituto do refúgio no ordenamento brasileiro	31
2.2 Bases legais de proteção nacional ao refugiado	37
2.2.1 A Constituição Federal de 1988	37
2.2.2 O Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997)	41
2.2.3 A Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017)	46
2.3 A atuação em território brasileiro do ACNUR e do CONARE	48
2.3.1 ACNUR	48
2.3.2 CONARE	50
3 - REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL	53
3.1 Crise migratória venezuelana no Brasil	53
3.2 Processo de interiorização de refugiados venezuelanos no território brasileiro e seus resultados	56
3.3 Fatores e desafios na integração local de refugiados venezuelanos	61
3.4 Direito de pertencimento dos Refugiados	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	72

INTRODUÇÃO

Com o agravamento da crise humanitária vivenciada pelos venezuelanos, nos últimos cinco anos o Brasil tem presenciado um aumento significativo no fluxo desses cidadãos, que saem de seu país, em sua maioria, devido à necessidade de proteção internacional decorrentes de ameaças à vida, segurança ou liberdade resultante de eventos que atualmente estão perturbando gravemente a ordem pública na Venezuela.

Apesar de grande parte dessa população refugiada se concentrar nas áreas nortes do Brasil, principalmente em Roraima, esses cidadãos refugiados se dispersam por quase todo o Brasil, inclusive por meio da Estratégia de Interiorização da Operação Acolhida que já interiorizou mais de 70 mil refugiados venezuelanos por todo o Brasil .

No entanto, deve-se ater à realidade cruel de que a maioria dos refugiados vivem em abrigos improvisados, acampamentos superlotados, assentamentos ou centros de acolhimento, locais estes onde poucas vezes os refugiados conseguem ter acesso aos serviços públicos básicos, tampouco a sua inserção no mundo de trabalho e no meio social.

Essa experiência vivenciada pelos refugiados é de alguma forma perpetuada enquanto eles continuam no Brasil, são vistos como pessoas vulneráveis, e são, mas são pessoas com capacidade de se desenvolverem e integrarem no meio social brasileiro, porém não lhes são oferecidas as devidas oportunidades para tal. Na maioria das vezes, o tratamento despendido aos refugiados, apesar de lhe ajudarem a sobreviver, não são eficientes a ponto de conseguirem retirá-los daquela situação de vulnerabilidade, e nem de longe propiciar a estes o sentimento de pertencimento ao local onde se encontram em refúgio.

O sentimento de pertencimento, tanto social quanto territorial, é um requisito para todo o ser humano, que conseqüentemente sofre quando não obtém essa inserção. Nesse tocante, o direito de pertencimento está relacionado à necessidade de classificação e ordem do ser humano que ocasionou os sentimentos de pertencimento e exclusão, decorrentes do próprio contato entre o “eu” e o “migrante”.

Assim, é de suma importância, entendermos o que vem a ser o direito de pertencimento aplicado à vida dos refugiados, e como as legislações brasileiras e a carência de políticas públicas refletem nessa não efetivação. Além disso, a temática

dos refugiados está em voga, não somente na comunidade internacional, mas também na nacional, e se trata de um tema de grande relevância de direitos humanos.

Trata-se de um tema local atual e de extrema importância, devido ao grande aumento das migrações e da situação em que estes refugiados se encontram e que estagnam. Entretanto, mesmo se tratando de um tema tão urgente, ainda é pouco pesquisado e aprofundado. Dessa forma, é necessário, analisar a situação desses refugiados, como ocorre a assistência aos refugiados no Brasil, e como está a realidade deles em relação a sua integração social.

Portanto, é imprescindível refletir sobre os impasses e entraves do país em propiciar a integração ao meio social e garantir a estas pessoas que o seu direito de pertencimento seja efetivado, uma vez em que estas também são cidadãos de direito, mas que infelizmente ao sair de seu país com o intuito de sobreviverem, acabam se deparando com uma vida e um local onde dificilmente conseguem ter acesso a todos os seus direitos e tampouco se sentirem inseridos como cidadãos nesse novo meio social.

Dessa forma, a presente pesquisa tem como escopo analisar a ineficácia da legislação brasileira adjunto a carência de políticas públicas como obstáculos na efetivação do direito de pertencimento e na integração de refugiados venezuelanos no território brasileiro. Dessa forma, com a finalidade de atingir os objetivos propostos, o presente trabalho é dividido em três capítulos.

No primeiro será apresentado a conceituação de refugiado, migrante, apátrida, e outros conceitos importantes para o estudo aqui proposto. Além de apresentar em números o cenário atual dos deslocamentos forçados, e trazer o arcabouço da legislação internacional voltada para a proteção dos refugiados, em especial o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

O segundo capítulo visa destacar a política de migração e refúgio no Brasil. Para tanto, traçou-se o histórico do refúgio no ordenamento brasileiro e trouxe para explanação as bases legais de proteção nacional ao refugiado. E ainda, a atuação em território brasileiro do ACNUR e do CONARE.

Por último, o terceiro capítulo cuida de detalhar a situação dos refugiados venezuelanos no Brasil. Com esse intuito, foi importante discorrer sobre a crise migratória venezuelana no Brasil, e após sobre o processo de interiorização dos refugiados venezuelanos no território brasileiro e seus resultados. Também neste capítulo, com o objetivo de explanar as dificuldades vivenciadas pelos refugiados, foi

explicitado sobre os fatores e desafios na integração local, e por fim sobre o direito de pertencimento dos refugiados.

Para a confecção do presente trabalho foi utilizada a pesquisa bibliográfica, com respaldo em doutrinas, legislação internacional e nacional, artigos científicos, e pesquisa em banco de dados, buscando de maneira exploratória, levantar informações sobre o processo de interiorização da Operação Acolhida e informações a respeito da integração de refugiados e desafios vivenciados por estes. Ademais, também foi utilizada pesquisa qualitativa com o recorte de uma notícia e uma reportagem com intuito de evidenciar a realidade vivenciada pelos refugiados venezuelanos no Brasil.

1 - DIREITOS HUMANOS E DESLOCAMENTOS FORÇADOS

1.1 O que são os deslocamentos forçados

Os deslocamentos forçados são percebidos como consequência dos eventos históricos ocasionados por crises humanitárias, e atravessam diferentes momentos da história da humanidade, podendo ser individuais ou coletivos. Atualmente são ocasionados por diferentes fatores interligados a uma sociedade marcada de alguma forma por intolerância, violência e/ou desequilíbrios sociais e econômicos.

Por sua vez, os deslocados forçados são aquelas pessoas que não possuíam vontade ou intenção de se deslocar, mas que de algum modo foram compelidas ou constrangidas a isso, por motivos de raça, religião, nacionalidade ou opinião, fundado temor de perseguição, e até pela própria falta de proteção do seu Estado de origem (SILVA, 2012, p. 77). Esse movimento de deslocamento pode ser:

[...] temporário ou permanente, forçado ou por vontade própria e, de maneira inevitável, se reveste de complexidade no que diz respeito às suas razões e implicações, que perpassam desde questões sociais, culturais, políticas, jurídicas, antropológicas, psicológicas, econômicas, de saúde pública, entre outras. (LANGOSKI, 2017, p. 23)

Os deslocamentos forçados tem ainda como marco referencial a Segunda Guerra Mundial, na qual mais de 40 milhões de pessoas provenientes da Europa tiveram que se deslocarem devido a guerra, o que evidentemente contribuiu para o enorme fluxo de deslocamento humano que se deu pelo mundo, tanto de refugiados das guerras e perseguições, quanto de migrantes econômicos (ANNONI, 2018, p. 80).

Nesse período de guerra, as autoridades não viam as pessoas deslocadas como cidadãos, como sujeitos de direitos, mas tinham uma única preocupação com as pessoas deslocadas que se encontravam dentro de seu Estado, que era devolvê-las ao seu país de origem. Nesse mesmo sentido, Hanna Arendt diz que:

A expressão *displaced persons* [pessoas deslocadas] foi inventada durante a guerra com a finalidade única de liquidar o problema dos apátridas de uma vez por todas, por meio do simplório expediente de ignorar a sua existência. O não-reconhecimento de que uma pessoa pudesse ser "sem Estado" levava as autoridades, quaisquer que fossem, à tentativa de repatriá-la, isto é, de deportá-la para o seu país origem, mesmo que este se recusasse a

reconhecer o repatriado em perspectiva como cidadão ou, pelo contrário, desejasse o seu retorno apenas para puni-lo. (ARENDR, p. 313)

Em relação à apatridia, muitos judeus, por exemplo, após a Primeira Guerra Mundial se refugiaram na situação de apátridas para permanecerem onde estavam, e assim escapar de serem deportados para uma "pátria" onde seriam estranhos, pois em alguns casos ao figurar com o status de apátridas detinham mais direitos como cidadãos do que teriam nos países em que nasceram, onde simplesmente pelo fato de serem judeus eram expulsos do convívio social (ARENDR, p. 311).

O apátrida então, considerado nada mais que uma "anomalia legal" destituído de importância, somente após a Segunda Guerra Mundial começou a receber atenção e consideração tardias, quando sua posição legal foi empregada também aos refugiados, estes por sua vez além de terem sido expulsos de seus países de origem por conta da revolução social, eram também desnacionalizados pelos governos vitoriosos. Tal conduta de desnacionalização em massa empregada por esses governos vitoriosos, apesar de hoje refletir apenas como uma consequência natural da guerra, na época, se revelava, como um fenômeno completamente novo e imprevisto (ARENDR, p. 311).

A questão dos deslocamentos forçados, da situação dos refugiados, ganhou ainda mais enfoque teórico a partir dos anos 90, devido ao grande aumento do deslocamento de pessoas e produção de refugiados no período Pós-Guerra Fria (SILVA, 2012, p. 135). E, posteriormente foi ainda mais agravado pela guerra civil na Síria, e diversos outros conflitos em diferentes lugares do mundo que surgiram depois:

Esse grande fluxo de deslocados forçados são uma das consequências dos conflitos que ocorrem principalmente na Síria, Iraque, Iêmen e República Democrática do Congo. Muitos refugiados têm buscado abrigo nos países europeus, porém a maioria deles encontra-se nos países vizinhos dos conflitos, como a Jordânia e a Turquia, ou estão alojados em campos de refugiados, em situações críticas. (ANNONI, 2018, p. 80)

Desse modo, diante desse cenário que perpassa os séculos, e que atualmente é um problema a nível mundial, que afeta drasticamente a vida de milhões de pessoas que se veem forçadas a sair de seu país de origem e a ingressar em outros de outras culturas diferentes, onde na maioria das vezes permanecem em uma situação de marginalização, não é por acaso que tal problemática:

[...] vem suscitando inquietações em nível mundial e enfrenta múltiplos desafios e, apesar da sua gravidade, ainda inexiste uma postura unânime, seja no plano local dos países receptores, nem ao menos no campo internacional, seja por organizações ligadas aos Direitos Humanos, seja por meio de ações de cunho humanitário para encarar este desafio. (LANGOSKI, 2017, p. 23)

Necessário compreender, que, lamentavelmente, os deslocamentos forçados assim como outras atrocidades se tornaram algo “comum”, “rotineiro”, no mundo que se vive hoje marcado pelo realismo político que se mostra conformista e cínico (SILVA, 2012, p. 31). Realidade cruel na qual:

Carregando sonhos e histórias de vida, os migrantes e os refugiados buscam se afastar da pobreza, fugir das perseguições, do preconceito e da exclusão. A caminho não está meramente uma quantidade de seres humanos, mas uma proposta humanitária que deve despertar as nações – governos e população – para uma revisão de valores e promoção de iniciativas concretas e solidárias em favor da vida e do respeito ao ser humano. (SILVA, 2012, p. 78)

Diante desse cenário de deslocamento forçado, o enfoque integral da proteção aos direitos humanos, assim como os mecanismos de imposição e construção da paz, através do trabalho humanitário e das suas missões, necessita promover uma atuação independente, sem deixar de atuar dentro dos conformes do sistema de prevenção e resolução de conflitos (SILVA, 2012, p. 31).

Ademais, a Declaração de Cartagena na América Latina, promoveu a ampliação do conceito de refugiados partindo “do deslocamento forçado para a proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana, a vida, segurança e liberdade, ameaçados por uma situação objetiva que ocupa um lugar central na construção do conceito, ou seja, a partir da realidade objetiva da violência generalizada e do conflito que ameaçam qualquer pessoa, independente de suas características individuais” (SILVA, 2012. p. 66)

Essa ampliação adjunta a complexidade mundial dessa problemática, contribuíram com o passar dos tempos para que se estabelecesse uma nova concepção, mais ampla, de refugiado, a qual faz com que seja necessária uma nova maneira de analisar esse fenômeno levando em consideração a localidade e o seu contexto histórico em que se deu, uma vez em que o novo conceito de refugiado passou a ser:

[...] não mais limitado a datas ou regiões, e muito menos às restrições subjetivas de perseguições (raça, religião, grupo social...), mas a uma totalidade de fatores, onde todos os setores se interagem de uma forma global. Sendo assim, faz-se necessária uma análise individualizada de cada localidade e seu histórico. (SILVA, 2012, p. 66)

Além disso, apesar da motivação do deslocamento forçado possuir diferentes fatores tais como o exílio, fundado temor de perseguição por opinião política, religião ou outras formas de intolerância, violência, e até mesmo desastres naturais, o Brasil tem sido um país com bastante procura pelos refugiados, e “em todos os casos há a necessidade da regularização da situação jurídica do cidadão estrangeiro adentrando o território nacional brasileiro que muitas vezes não é de conhecimento total do migrante” (ANNONI, 2018, p. 42).

Outrossim, necessário salientar que mesmo que os deslocamentos forçados possam ser desencadeados por diversos fatores, os conflitos armados nas últimas décadas têm sido determinantes no aumento do número de refugiados, e tanto a repressão política quanto às violações de direitos humanos são os fatores mais marcantes nos deslocamentos forçados atuais (SILVA, D.F.; 2017, p. 165).

Assim, emerge-se a necessidade social de reflexão sobre a problemática do deslocamento forçado, não como um fato passado, mas sim como um fenômeno contemporâneo que necessita de soluções que sejam duradouras, tais como repatriação, integração, reassentamento, tendo em vista que o ciclo do deslocamento forçado abrange além da fuga, o acesso e o efetivo gozo da proteção (ACNUR, 2010, p. 52).

A questão migratória, tem que deixar de ser tratada apenas como um problema pontual, pois a humanidade vivencia hoje uma escala sem precedentes de deslocamentos forçados, em que as estatísticas apontam números em grandes proporções que não param de aumentar, ou seja um fenômeno social que continua em grande expansão e que tem apresentando progressivamente a retirada e a negação de direitos fundamentais a esses sujeitos deslocados, o que justifica o fato das discussões acerca do tema dos refugiados ser pautadas na vulnerabilidade e violações de direitos (SILVA, D.F.; 2017, p. 164).

O mundo precisa reconhecer que está enfrentando um novo paradigma do conceito de deslocamento no século XXI, com uma infinidade de fatores impulsionadores (ACNUR, 2010), e que além desse reconhecimento é também necessário:

[...] avançar para além das regras jurídicas positivadas somente e considerar os regimes internacionais como um todo, o conjunto de normas, princípios, acordos, costumes aplicados às situações de conflitos armados, aos desastres humanitários de todo o tipo que provocam o deslocamento forçado de pessoas e produzem um dos maiores problemas globais da atualidade, isto é, o crescimento acelerado do movimento de pessoas deslocadas, de refugiadas, em todo o globo. (SILVA, 2012, p. 141)

No entanto, lamentavelmente, o que se percebe na atualidade, é que os países que estão oferecendo abertura para a entrada e amparo aos migrantes e refugiados, apesar disto já ser por si próprio um avanço, esses países têm adotado medidas que são emergentes, paliativas, isoladas e, não poucas vezes até desconstruídas, o que por sua vez acabam refletindo em medidas incapazes de prestar ao refugiado um real acolhimento e de lhe oferecer condições dignas de vida. Além disso, não há ainda, um consenso único no âmbito internacional, para solução desse intenso fluxo migratório que se presencia, sobretudo, nos últimos anos (LANGOSKI, 2017).

À vista disso, vislumbra-se ser necessário nesses países, a “(re)interpretação da concepção de cidadania, a fim de que o Estado Constitucional com base nesses aportes, reconheça os migrantes e os refugiados, como autênticos sujeitos cidadãos, em face da diversidade social e pluralista que caracteriza a sociedade do século XX”, inclusive no Brasil que apesar de desde seus primórdios ser marcado pela diversidade étnica, mantém refugiados a beira da marginalização. (LANGOSKI, 2017, p. 24)

1.2 Deslocamentos forçados em números

Nos estudos acerca dos deslocamentos forçados, a ACNUR produz um documento de suma importância que é o relatório anual - "Tendências Globais", publicado anualmente com base em seus próprios dados, do '*Internal Displacement Monitoring Centre*' e dos governos, a fim de analisar as mudanças nas populações de interesse do ACNUR e assim auxiliar as organizações e os Estados a planejarem suas respostas humanitárias.

Esse relatório traz os dados mais recentes sobre refúgio no mundo, que conta com recortes geográficos e de gênero, e ainda com categorias das populações:

refugiados, deslocados internos, solicitantes de refúgio e apátridas, sob o mandato do ACNUR (ACNUR, 2020).

Segundo o relatório "Tendências Globais – Deslocamento Forçado em 2020" o deslocamento forçado afeta hoje mais de 1% da humanidade, ou seja uma em cada 97 pessoas teve que se deslocar forçadamente, e cada vez mais um número menor desses deslocados forçados conseguem retornar para seu lugar de origem.

Os números que o relatório traz, também demonstram que o deslocamento forçado praticamente dobrou na última década, pois eram 41 milhões de pessoas em 2010, e até o final do ano de 2020 82,4 milhões de pessoas estavam deslocadas por motivos alheios à sua vontade, como resultado de guerras, conflitos e perseguições, violência, violações de direitos humanos e/ou eventos que perturbou seriamente a ordem pública. Um número sem precedentes, em nenhum momento antes observado pelo ACNUR (ACNUR, 2020).

O relatório "Tendências Globais" também mostra que é cada vez maior a dificuldade de encontrar soluções para a situação em que se encontram os refugiados: "Nos anos 1990, em média 1,5 milhão de refugiados conseguiam voltar para casa anualmente. Na última década, essa média caiu para cerca de 390 mil pessoas, demonstrando que o crescimento no deslocamento forçado supera as capacidades de solução" (ACNUR, 2020).

Dentre as 82,4 milhões de pessoas que se encontravam deslocadas à força no final do ano de 2019, 48 milhões são aqueles categorizados como deslocados internos, ou seja, aqueles que tiveram que fugir para regiões dentro de seus próprios países, e as demais deslocadas para outros países, sendo que destas 20,7 milhões de refugiados sob o mandato do ACNUR, 4,1 milhões de requerentes de asilo, 3,9 milhões de venezuelanos deslocados para o exterior e 26,4 milhões estavam reconhecidas como refugiadas e deslocadas fora do seu país de origem, segundo o relatório "Tendências Globais 2020". Ressalta-se que o número total de pessoas deslocadas à força engloba refugiados, requerentes de asilo, mulheres deslocadas internamente e venezuelanos deslocados no estrangeiro (ACNUR, 2020).

O grande crescimento anual desses deslocamentos pode ser explicado como consequência de dois principais fatores. O primeiro desses fatores, são os deslocamentos forçados que ocorreram principalmente na República Democrática do Congo, na região do Sahel, no Iêmen e na Síria, no ano de 2019, sendo que somente

a Síria conta com 13,2 milhões de pessoas deslocadas em diferentes situações: refugiados, solicitantes de refúgio e deslocados internos (ACNUR, 2020).

Já o segundo fator, é a situação ocasionada pela crise humanitária da Venezuela, que fez com que vários venezuelanos deixassem seus país nos últimos anos, e mesmo que grande parte não estejam legalmente reconhecidos como refugiados ou solicitantes de refúgio, demandam soluções e medidas sensíveis que garantam a estes a devida proteção (ACNUR, 2020). Face a esse grande quantitativo, o Alto Comissário da ONU para Refugiados, Filippo Grandi, afirma que:

Sob qualquer ângulo, esse é um número inaceitável e evidencia mais do que nunca a necessidade por solidariedade e de um objetivo comum em prevenir e resolver as crises, e garantir de forma conjunta que os refugiados, deslocados internos e solicitantes de refúgio de todo o mundo recebam proteção e assistência adequadas enquanto as soluções estejam sendo estabelecidas. (ACNUR, 2020)

O relatório "Tendências Globais" destaca também os cinco países que contabilizam mais de dois terços das pessoas deslocadas além de suas fronteiras nacionais: Afeganistão, Venezuela, Sudão do Sul, Mianmar e Síria. Somente na Venezuela, mais de 4 milhões de pessoas deixaram o país, o que faz com que esta seja na atualidade uma das maiores crises de deslocamento (ACNUR, 2020). No entanto, apesar da grande quantidade de venezuelanos que tiveram que deixar seu país a força:

[...] centenas de milhares de venezuelanos permanecem sem documentação ou permissão para residir regularmente em países vizinhos, e, assim, não possuem a garantia de acesso a direitos básicos. Isso os faz particularmente vulneráveis à exploração laboral e sexual, tráfico, violência, discriminação e xenofobia. (ACNUR, 2020)

Nesse contexto de deslocamentos forçados de venezuelanos, é importante destacar que segundo o relatório global, mesmo com a pandemia global do novo coronavírus, o número de refugiados e venezuelanos deslocados no exterior nas Américas cresceram 8% durante 2020, e atingiu cerca de 4,6 milhões no final do ano.

As principais razões para este aumento foram o deslocamento contínuo de pessoas venezuelanas, principalmente para o Brasil, México e Peru, sendo o Brasil o sexto país que mais recebeu solicitações de refúgio no ano de 2018, devido à crise humanitária vivenciada na Venezuela (ACNUR, 2020). Nesse tocante, o relatório "Tendências Globais" ainda destaca que:

Pela primeira vez em cinco anos, o número de pessoas mulheres venezuelanas na Colômbia diminuíram, já que alguns 124.600 retornaram ao seu país devido a dificuldades apresentadas pela pandemia e seu impacto econômico. Se, se considerar apenas situações de deslocamento internacional, pessoas de nacionalidade síria também liderou a lista, com 6,8 milhões de pessoas, seguidos pelos de nacionalidade venezuelana, com 4,9 milhões. (ACNUR, 2020)

Ainda, em todo o mundo, 86% dos refugiados encontram-se em países cuja renda é média ou baixa, e 27 % dos refugiados encontram-se nos países menos desenvolvidos do planeta. Isto se dá devido à proximidade de muitos países pobres com os países em conflito, e também a inexistência de consenso internacional no que concerne ao acolhimento de refugiados. Além disso, 76% (15,7 milhões) dos refugiados no mundo estão em situações de deslocamento de longo prazo, o que justifica em parte o fato do deslocamento forçado, assim como também a apatridia, permanecerem em alta na agenda internacional e continuarem sendo o fator gerador de grande parte das graves crises em todo o mundo (ACNUR, 2020). O ACNUR define uma situação de refugiado prolongada como aquela em que:

[...] 25.000 ou mais refugiados da mesma nacionalidade estão no exílio há cinco anos consecutivos ou mais em um determinado país anfitrião. É importante notar que esta definição não se refere às circunstâncias particulares de cada refugiado, mas é um reflexo da situação em geral. (ACNUR, 2020)

Ainda nesse tocante, o Alto Comissário da ONU para os Refugiados, Filippo Grandi, reitera que:

Testemunhamos uma nova realidade na qual o deslocamento forçado não é mais simplesmente algo que cresce e se espalha, mas deixou de ser um fenômeno temporário e de curto prazo. [...] Não se pode esperar que as pessoas vivam em um estado de convulsão por anos a fio, sem chances de voltar para casa e sem esperança de construir um futuro onde estão. Precisamos de uma atitude fundamentalmente nova, com maior aceitação a todas e todos que são forçados a fugir, e determinação muito maior para resolver os conflitos que duram anos e que causam um sofrimento tão imenso. (ACNUR, 2020)

Contudo, a pandemia do Covid-19 inevitavelmente impactou também o cenário da migração e no deslocamento transfronteiriço no sentido mais amplo globalmente, de tal forma que reduziu-se drasticamente a chegada de novos refugiados e requerentes de asilo na maioria dos regiões, cerca de 1,5 milhão de

peças a menos do que seria esperado em uma situação sem o influência do COVID-19 (ACNUR, 2020).

No entanto, mesmo com o reflexo da pandemia do Covid-19 nos números de deslocamentos, conforme se extraiu dos dados disponíveis, ao final de 2020, o número de pessoas deslocadas pela força como resultado de perseguição, conflito, violência, violações dos direitos humanos e eventos que perturbaram seriamente a ordem mundial atingiu o maior número registrados - 82,4 milhões (ACNUR, 2020).

Esse número representa mais que o dobro de uma década atrás, que era de 41 milhões em 2010, e um aumento de 4% em relação ao total de 2019, que foi de 79,5 milhões. Conseqüentemente, atualmente mais de 1% da população mundial, ou seja, 1 em cada 95 pessoas são deslocadas à força, enquanto em 2010 eram 1 em 159 (ACNUR, 2020). Nesse tocante, o ACNUR reforça que:

Em 2020, o regime de proteção internacional, especialmente o direito de requerer asilo e o princípio da não repulsão, foi afetado por desafios sem precedentes. Como resultado, muitos estados restringiram ou negaram asilo aos que fugiam do conflito e da perseguição. Apesar dessas restrições, o número de refugiados em todo o mundo aumentou em quase um quarto de milhão, de 20,4 milhões em 2019 para quase 20,7 milhões no final de 2020, com uma tendência de aumento que começou há cerca de uma década. (ACNUR, 2020)

Mesmo que 251.000 refugiados puderam retornar ao seu país de origem em 2020, com a assistência do ACNUR ou espontaneamente, cerca de 11,2 milhões se tornaram em pessoas recém-deslocadas, um total que inclui pessoas deslocadas pela primeira vez e aqueles que foram repetidamente deslocados, esse número supera o total de 11,0 milhões que foi registrado em 2019 (ACNUR, 2020).

Além disso, em 2020, apenas 34.400 refugiados foram reassentados em terceiros países, o que representa uma queda drástica de 69%, em comparação com 107.800 do ano anterior, em uma época em que cerca de 1,4 milhão os refugiados precisam de reassentamento, a insegurança, a escassez de serviços essenciais e a falta de oportunidades de sustento se perpetuam (ACNUR, 2020). Aumento esse que se verifica também em relação ao número de refugiados e venezuelanos que se deslocaram no ano de 2020:

O número de refugiados e venezuelanos deslocados para o exterior nas Américas cresceu 8% em 2020, atingindo cerca de 4,6 milhões no final do ano. As principais razões para este aumento foram o contínuo deslocamento de venezuelanos, especialmente para o Brasil, México e Peru, bem como

estimativas modificadas de venezuelanos deslocados para o exterior no Peru. A Colômbia acolheu mais de 1,7 milhão de pessoas deslocadas através das fronteiras, 7% do total global, com um número esmagador da Venezuela. ACNUR, 2020.

No Brasil o período 2010-2015 foi marcado por importantes fluxos do Sul Global, por outro lado, nos últimos anos se percebe uma consolidação de latino-americanos no Brasil, como principais nacionalidades. À exemplo disso, apesar de continuar havendo imigração do Sul Global, temos haitianos, venezuelanos, paraguaios, argentinos e bolivianos, como as principais nacionalidades com maiores movimentações no mercado de trabalho brasileiro no primeiro semestre de 2020 (RELATÓRIO ANUAL OBMIGRA, 2020, p. 9).

Dessa forma caracterizaram o curto e intenso período de chegada de novos fluxos migratórios no Brasil, os imigrantes de diferentes partes do hemisfério sul no primeiro quinquênio da década e, principalmente, nos últimos anos os latino-americanos:

De 2011 a 2019 foram registrados no Brasil 1.085.673 imigrantes, considerando todos os amparos legais. Deste total, destacam-se mais de 660 mil imigrantes de longo termo (cujo tempo de residência é superior a um ano), população composta principalmente por pessoas oriundas da América Latina, com destaque para haitianos e venezuelanos. (RELATÓRIO ANUAL OBMIGRA, 2020, p. 9)

Esse intenso fluxo migratório no Brasil sofreu uma drástica queda em 2020, quando comparado ao ano de 2019, devido sobretudo ao impacto da pandemia do novo coronavírus. O número médio mensal de movimentos de entrada e saída pelas fronteiras brasileiras no ano de 2019 era aproximadamente 2,5 milhões, enquanto, nos meses de abril e maio de 2020, esse número era de quase 90 mil, diminuindo para menos de 40 mil em junho e julho (OLIVEIRA et al, 2020, p. 13).

O número de registros de imigrantes no ano de 2020 também sofreu uma redução de quase 50,0% quando comparado a 2019, a diminuição foi mais brusca entre as mulheres temporárias (-55,0%) e menos intensa para os imigrantes que obtiveram registros de residentes (-24,0%). Já os amparos mais solicitados na concessão dos registros de residência foram aqueles direcionados a receber a migração venezuelana e a acolhida humanitária, esses amparos responderam por 57,0% das autorizações de residência no ano (OLIVEIRA et al, 2020, p. 8). No entanto, as principais nacionalidades beneficiadas com as autorizações de trabalho para fins

laborais e investimentos foram filipina, chinesa, estadunidense, italiana e indiana (OLIVEIRA et al, 2020, p. 4)

A partir da base de dados sobre solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, oriunda do Sistema de Tráfego de Internacional, Módulo de Alertas e Restrições Ativas (STI-MAR) gerido pela Polícia Federal, que também foi bastante afetada pela pandemia, em 2020, é possível constatar que, nos últimos três anos, os principais países de nacionalidades dos imigrantes no Brasil são Venezuela e Haiti respondendo por quase 70,0% dos registros, sendo que os venezuelanos foram a nacionalidade que mais ingressou com pedidos de refúgio no país (132,5 mil), seguida de longe por haitianos (30,2 mil) e cubanos (8,1 mil), e tendo a Região Norte do país como principal porta de entrada da imigração nesse ano atípico (OLIVEIRA et al, 2020, p. 8).

Diante de todo esse cenário de deslocamentos forçados experimentado em todas as partes do mundo, traz à tona a urgente necessidade de ampliação da assistência humanitária, com o aumento do apoio à inclusão socioeconômica, como meios de complementação dos esforços envidados pelas autoridades, visando assegurar e contribuir para que os países continuem a aceitar refugiados e migrantes, porém que esse acolhimento seja em um ambiente de proteção e direitos (ACNUR, 2020).

1.3 Direitos Humanos e Refugiados

Ao entrar no assunto de Direitos Humanos e Refugiados, cabe trazer à baila que o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados possuem o mesmo objeto, qual seja a proteção da pessoa humana na ordem internacional; o mesmo método, que são regras internacionais que visam garantir essa proteção; os mesmos sujeitos: o ser humano (beneficiário) e o Estado (destinatário) principal obrigado das regras; e ainda os mesmos princípios e finalidades, quais sejam: a dignidade da pessoa humana, a garantia do respeito a esta e a não-discriminação (JUBILUT, 2007, p. 61).

Dessa forma, pode-se dizer que o DIDH e o DIR se diferem somente no que diz respeito ao conteúdo de suas regras, em virtude de seu âmbito de aplicação, se tratando assim de ramos assemelhados do direito, nos quais o DIDH por ter uma maior aplicabilidade e um escopo de proteção maior, compreende as garantias mais

específicas do DIR, e este por sua vez se percebe como uma vertente do DIDH (JUBILUT, 2007, p. 61).

Primariamente, no que concerne ao DIDH, há de se falar da Declaração de Cartagena de 1984, visto que esse é um dos documentos recentes de maior importância nessa atuação ao passo em que engloba as três correntes de proteção internacional: direito humanitário, direitos humanos e direitos dos refugiados – tanto em sua legislação e interpretação, quanto em sua operacionalização.

Outrossim, os relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos influenciaram massivamente o conteúdo da Declaração de Cartagena. Além disso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) desde 1959, busca empreender diferentes meios a seu alcance no intuito de conseguir propiciar o respeito aos direitos humanos dos refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio (GALINDO, 2015, p. 38).

A Corte IDH coloca em voga a importância e necessidade de se voltar a atenção para as necessidades de proteção dos refugiados e migrantes com a interpretação e aplicação dos direitos que a Convenção lhes reconhece, em conformidade com o regime de direito internacional aplicável aos direitos humanos dessas pessoas. Segundo a Corte, nas palavras de GALINDO (2015) não significa que:

[...] não se possa iniciar ação alguma contra as pessoas migrantes que desrespeitem normas do ordenamento jurídico doméstico, senão que, ao adotar as medidas que lhes correspondam, os Estados devem observar os direitos humanos de pessoas migrantes, não as discriminando por quaisquer motivos de nacionalidade, raça, gênero ou qualquer outra causa, inclusive por razões de status migratório. [...] se deve levar em consideração que o Direito Internacional desenvolveu certos limites à aplicação das políticas migratórias que impõem, em procedimentos de expulsão ou deportação de estrangeiros, um apego estrito aos princípios do devido processo, a proteção judicial e à dignidade humana, qualquer que seja a condição jurídica do migrante. (GALINDO, 2015, p. 43)

Ressalta-se, nesse viés, nos sistemas regionais e internacional de direitos humanos a importância do reconhecimento da necessidade de interpretações que sejam mais abrangentes e protetivas para migrantes e refugiados, ao mesmo tempo em que se tem também a inevitabilidade de considerar o contexto mundial de desigualdades no qual os países de terceiro mundo acabam suportando um ônus maior no que se refere ao cenário de refúgio e migrações. (GALINDO, 2015, p. 47)

Adiante, no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), o direito ao asilo é admitido pelos principais instrumentos regionais de direitos humanos, como na Declaração Americana dos Direitos do Homem e na Convenção Americana de Direitos Humanos. Em conjunto a esse, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) também tem se mostrado um mecanismo primordial na garantia dos direitos humanos dos refugiados, e na aplicação do princípio da não devolução disposto no art. 33 da Convenção de 1951, no qual o Estado é vedado de devolver o migrante ao seu país de origem, em casos de temor de perseguição pelas causas elencadas na Convenção de 1951 (GALINDO, 2015, p. 36).

Este princípio por sua vez, desempenha uma importante papel no contexto do refúgio, sobretudo quando se vivencia um regime mundial de política de contenção migratória, dado que mesmo com as medidas restritivas das políticas migratórias a adesão a este princípio faz com que os Estados aceitem dentro de seu território os estrangeiros que necessitam de proteção internacional, até que consigam seu estatuto jurídico através do procedimento de determinação da condição de refugiado (GALINDO, 2015, p. 36).

No entanto, apesar de tal princípio ampliar o dever dos Estados de observar a aplicação dos direitos humanos dos estrangeiros que adentram seu território, não se mostra a adoção desse princípio de maneira isolada suficiente para o efetivo respeito aos direitos humanos de refugiados. De tal modo, que se vê necessário para a aplicação dos direitos fundamentais:

[...] a apropriação das demandas das identidades, quando colocados em confronto com a realidade cultural. Para tanto, é preciso encontrar um denominador comum, que seja compartilhado pelos diferentes grupos culturais existentes na contemporaneidade, a partir do momento em que se observa o fator do multiculturalismo. (LANGOSKI, 2017, p. 279)

Ademais, enquanto o Direito Internacional dos Direitos Humanos trata de definir os critérios com base nos quais os Estados serão julgados pela sua conduta face aos refugiados em seu território, o Direito Internacional dos Refugiados busca a garantia da proteção às pessoas que em seus países de origem não tiveram essa proteção. Ambos, DIDH e DIR, seriam então complementares das seguintes maneiras:

1) Os motivos propulsores da fuga dos refugiados incluem graves violações de direitos humanos; 2) o DIR confere direitos humanos específicos aos refugiados e é balizado por parâmetros de direitos humanos; 3) como seres humanos, os refugiados também são sujeitos do regime geral de DIDH. Ademais, dada a inexistência de cortes internacionais dedicadas à aplicação do DIR, o DIDH e as cortes regionais de direitos humanos têm ajudado a fortalecer e reafirmar a proibição de '*refoulement*' para refugiados e solicitantes de refúgio. Há, contudo, potenciais tensões entre DIR e DIDH, uma vez que, ao traçar um perfil rígido do indivíduo merecedor de proteção internacional, o DIR é tido como excludente por alguns autores. (GALINDO, 2015, p. 39)

Além disso, a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos traz que a definição de direitos humanos nela consagrada deve ser aplicável a todos, ao passo em que dispõe não ter "distinção de qualquer espécie" e que "todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos", e consagra em seu preâmbulo que: "o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo" (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

Tais princípios que permeiam as normas da DUDH, foram aderidos em todos os tratados internacionais de direitos humanos, tais como os pactos e as convenções específicas, assim como também nos mecanismos dos sistemas regionais. Dessa forma, com esse amplo sistema de proteção internacional dos direitos humanos, era de se esperar que os direitos dos refugiados estariam então protegidos, entretanto, tanto esse apanhado de convenções e a ONU, quanto os sistemas regionais não foram suficientes para lidar com a problemática do refúgio (GALINDO, 2015, p. 52).

Uma das dificuldades enfrentadas pelos Estados ao buscar atuar com o fenômeno da imigração foi trazida pela Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos Humanos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, que tem como ideia central que todos os trabalhadores migrantes e assim como suas famílias devem possuir e exercer direitos, independente de qual seja sua condição migratória (GALINDO, 2015, p. 53).

Contudo, levaram cinco anos para se chegar ao texto final da referida Convenção, e mesmo depois de aprovada em 1990 pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1990, somente em 2003, treze anos depois, que a mesma entrou em vigor. E ainda, hoje, quase duas décadas depois que entrou em vigor a Convenção, é o tratado de direitos humanos que contabiliza o menor número de

ratificações, sendo que dentre os Estados-partes não há nenhum dos países de grande acolhimento de imigrantes e refugiados (GALINDO, 2015, p. 53).

Além disso, apesar da Convenção para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos seus Familiares consagrar direitos humanos dos migrantes indocumentados, nela os migrantes indocumentados não têm acesso a todos os direitos humanos ali previstos, institucionalizando assim a exclusão desses (GALINDO, 2015, p. 31)

Isto posto, outra dificuldade no âmbito da proteção internacional dos direitos humanos dos refugiados, está na situação do migrante indocumentado, ao passo que para reivindicar seus direitos ele precisa entrar em contato com os órgãos estatais, sendo que deveriam os migrantes possuírem e exercerem seus direitos humanos simplesmente por efeito de sua humanidade territorial (GALINDO, 2015, p. 43). Dessa forma faz com que se torne inviável afirmar a universalidade dos direitos humanos, uma vez que ela é falha com esse grupo. Sobre os migrantes indocumentados, é necessário compreender que:

[...] não são apenas um grupo vulnerável. Sua vulnerabilidade não é uma fraqueza que se possa combater com a positivação de novos direitos e a codificação de novas normas. A sua história não pode ser desvinculada da história dos Estados nacionais. O Estado que abraça, que nacionaliza, que concede uma identidade para identificar e documentar, o Estado que inventou o passaporte é também o mesmo Estado que criou o imigrante ilegal, irregular e indocumentado. Mais que isso, trata-se de uma relação profunda, porque o Estado depende dessa exclusão para existir. (GALINDO, 2015, p.33)

Outrossim, outra dificuldade sabida é que mesmo com a proteção do direito internacional dos direitos humanos, raramente os apátridas conseguem possuir e exercer direitos políticos, conseguirem trabalho e ter acesso à educação e saúde. Além de tudo, ainda se verifica um caráter excludente no DIR, pois este mostra-se incapaz de abranger todos os diferentes perfis de refugiados que estão com seus direitos humanos em grave risco de violação em seus países de origem (GALINDO, 2015, p. 39).

Assim, mesmo com o amparo encontrado no DIDH, e principalmente na Declaração dos Direitos Humanos de 1948 que com sua internacionalização colocou o homem como cidadão do mundo, e, assim, titular de direitos internacionais, e em outros instrumentos legais de proteção internacional, os refugiados:

[...] ainda confrontam-se com resistências diante das políticas migratórias restritivas dos Estados que tradicionalmente são os maiores receptores de migrantes e refugiados do mundo, ficando, ao mesmo tempo, a mercê de toda a sorte de violações dos seus Direitos Humanos, e, além disso sequer são reconhecidos como diferentes, nas suas vulnerabilidades específicas, face às demais categorias de migrantes. (LANGOSKI, 2017, p. 23)

Ou seja, embora o *ius migrandi* seja devidamente reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, em grande parte os deslocados forçados vivem na invisibilidade dos direitos básicos para sua sobrevivência, com a vivência no meio social onde se encontram marcada pela “estranheza” social.

Face a isso, insurge a imprescindibilidade de reinterpretar a concepção de cidadania, com o propósito de que os Estados com base nesses aportes, passe a reconhecer como verdadeiros sujeitos cidadãos, os migrantes e os refugiados, levando em consideração sobretudo a diversidade social e pluralista que define a sociedade do século XXI (LANGOSKI, 2017, p. 24). Visto que, diante do preocupante fluxo de deslocamentos humanos que atinge o mundo, e levando em consideração as mudanças pelas quais os direitos humanos perpassou, percebe-se um conflito de valores, a inconstância de princípios, e a deficiência de imperatividade, vivenciado pelo sistema jurídico (LANGOSKI, 2017, p. 27).

Dessa feita, vislumbra-se que apesar de contar com um regime internacional de proteção aos direitos humanos de refugiados, há ainda inúmeras dificuldades e obstáculos que impedem a universalidade do gozo e exercício de fato desses direitos pelos mais diversos grupos de pessoas deslocadas.

1.4 Direito Internacional dos Refugiados

Primariamente, cumpre ressaltar que o Direito Internacional dos Refugiados é uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do que decorrem tanto aspectos positivos como negativos.

É importante também definir que o regime internacional é um conjunto de princípios, regras, decisões e normas que são produzidas e posteriormente recebidas pelos Estados, assim como também por outros atores que figuram nas relações internacionais sobre determinada questão relevante. Nesse sentido, os regimes internacionais dos direitos humanos, do direito humanitário e dos direitos dos

refugiados surgiram e se desenvolveram após a Segunda Grande Guerra (SILVA, 2012, p. 133).

Devido a isso, as conceituações sobre refugiados antes da Convenção da Organização das Nações Unidas de 1951, se fundamentavam em diferentes critérios na definição de quem é refugiado. Dos anos de 1920 até 1935, a definição de refugiados era realizada levando em conta o critério convencional e casuístico do refugiado ser aquele pertencente a um grupo de pessoas que em seu estado de origem foram privados de proteção. Critério esse que surgiu concomitante ao aparecimento dos primeiros instrumentos jurídicos que visavam proteção às minorias (SILVA, 2012, p. 14).

Tendo em vista que o refúgio surgiu após a Segunda Guerra Mundial e foi resultante de diversos outros conflitos, compreende-se que o refúgio:

[...] ocorreu quando o mundo passou a ter uma nova configuração política, traduzida pela bipolaridade entre Estados Unidos e seus aliados e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e os seus simpatizantes, fato esse que refletiu também no tratamento despendido aos refugiados. Durante esse período, denominado de Guerra Fria, a questão dos refugiados foi utilizada como propaganda política, já que a quase totalidade dos Estados que mais acolhiam refugiados encontrava-se dividida – ou aliada – em dois blocos antagônicos. A acolhida a pessoas perseguidas e violadas em seus direitos humanos provenientes de um Estado “inimigo” tornou-se um instrumento político interessante como modo de desacreditar o bloco contrário. (JUBILUT, 2007, p. 28)

A partir desse entendimento, a definição de uma pessoa como refugiado deixou de se fundamentar em critérios legais estabelecidos em âmbito internacional e passou a se basear apenas na origem da pessoa, de forma com que se a pessoa viesse de um Estado que integrasse o bloco adversário a pessoa era qualificada como refugiada como maneira do país receptor demonstrar as suas vantagens sobre as desvantagens do país de origem, ou seja, o refúgio passou a ser manejo político e com isso se tornou desacreditado nesse período (JUBILUT, 2007, p. 28).

Fato é que desde o início, para ser reconhecido como refugiado a pessoa deveria estar fora das fronteiras de seu país de origem, de modo com que a proteção humanitária internacional esteve e continua permeada pelo viés político da soberania nacional (SILVA, 2012, p. 15). Por sua vez, os tratados de paz da Primeira Guerra Mundial, conhecidos como tratados das minorias traziam consigo algumas particularidades acerca dos refugiados:

Os Tratados das Minorias diziam em linguagem clara aquilo que até então era apenas implícito no sistema operante dos Estados-nações, isto é, que somente os "nacionais" podiam ser cidadãos, somente as pessoas da mesma origem nacional podiam gozar de toda a proteção das instituições legais, que os indivíduos de nacionalidade diferente precisavam de alguma lei de exceção até que, ou a não ser que, estivessem completamente assimilados e divorciados de sua origem. (ARENDR, p. 308)

Por conseguinte, depois que se findou a guerra, um novo fator desencadeador de um grande quantitativo de refugiados surgiu, sendo este o Estado de Israel, que provocou a fuga dos nele habitavam – os palestinos, que se tornaram indesejáveis ali. Nesse mesmo período, havia no mundo milhões de refugiados em diferentes situações, uns acolhidos, outros sem lugar para ficar, e sem ter como retornar, o que eclodiu em uma emergência humanitária que adjunto a ONU criou em 1950 uma entidade universal para ajudar e cuidar das pessoas em situação de refúgio: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR (JUBILUT, 2007, p. 27). Instituição essa que trazia em sua constituição:

[...] a previsão de uma data para o término de suas atividades, mas que, contrariando tal determinação, perdura como o órgão responsável pela proteção internacional dos refugiados, diante da existência constante – constância percebida pela comunidade internacional – de situações que estimulam, ainda hoje, o surgimento de refugiados, justificando, assim, a sua existência. (JUBILUT, 2007, p. 27)

A criação do ACNUR marcou o início de uma nova etapa na proteção internacional dos refugiados, ao providenciar a positivação internacional das fontes do Direito Internacional dos Refugiados, com a Convenção de 1951 a respeito do Estatuto dos Refugiados e com o Protocolo de 1967 também relativo ao Estatuto dos Refugiados, o qual os seus dispositivos poderiam ser aplicados a todos os refugiados no planeta e não apenas aos refugiados que surgiram em decorrência da Segunda Guerra Mundial, o que corroborou para o início de fato do sistema de proteção internacional de proteção dos Refugiados (JUBILUT, 2007, p.27).

Entretanto, apesar dos avanços que se obteve em termos de regimes internacionais de proteção ao refugiado, a Guerra Fria coloca em segundo plano na política internacional essas iniciativas humanitárias, e conseqüentemente estagna grande parte dos avanços trazidos por elas (SILVA, 2012, p. 134).

Outrossim, convém destacar que tiveram o principal papel no regime internacional de proteção aos refugiados dentro do sistema da ONU, a Convenção de

Genebra e os protocolos adicionais de 1967, bem como as Convenções de Genebra de 1949 e também os protocolos de 1977, uma vez em que estes foram de suma importância na estruturação do regime internacional do direito humanitário, no que concerne à regulação dos conflitos armados, assim como também a busca pela implementação de políticas de proteção aos refugiados (SILVA, 2012, p. 135).

Ressalta-se que a universalidade trazida pela Convenção de 1951, na qual “qualquer pessoa, independente de seu grupo social ou de um evento político ou social determinado, poderia se beneficiar da proteção internacional”, essa universalidade foi aplicada somente aos eventos ocorridos anterior ao ano de 1951 na Europa, com a ilusão de que a problemática dos refugiados fosse algo que se resolveria dentro de um espaço de tempo e que fosse localizado, algo pontual, pensamento este que em nenhum momento se verificou dessa forma (SILVA, 2012, p. 16).

Além de tudo, importante destacar ainda no contexto internacional de proteção dos refugiados que o ACNUR:

[...] não é o único organismo internacional que procura ajudar os refugiados, pois com ele colaboram muitas outras organizações governamentais e não governamentais, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e o Crescente Vermelho. A presença destas é muito importante e acompanha o próprio crescimento e diversificação das tarefas, cada vez mais complexas e diferentes, da proteção internacional da pessoa humana e a aproximação entre suas vertentes jurídicas. (SILVA, 2012, p. 126)

Logo, percebe-se que após a Segunda Guerra Mundial e ao longo do tempo foi-se estruturando a sistematização do regime internacional dos direitos dos refugiados, mas que esse ainda hoje apesar de todos os avanços não consegue a eficácia plena de seu caráter universal a todos os refugiados, e embora o direito internacional reconheça aos que sofrem perseguições políticas o direito de buscar asilo ou refúgio, não consegue obrigar os Estados a cedê-lo (SILVA, 2012, p. 126).

Nesse sentido, ainda que haja previsão no âmbito do direito internacional para a proteção de toda e qualquer pessoa ao direito à livre circulação pelos territórios da terra, na prática, este direito denominado como *ius migrandi*, escasseia de contribuições valorativas e jurídicas capazes de tornar esse direito eficaz, efetivo e pleno a todos.

Diante disso, vislumbra-se um cenário do direito internacional dos refugiados marcado pela existência de lacunas doutrinárias no Direito sobre a

migração e suas demandas, adjunto à ausência de posicionamentos jurídicos capazes de incluir categorias como a fraternidade e a cidadania.

O que conseqüentemente, leva à necessidade premente da fraternidade ser reconhecida como princípio jurídico, e ser aplicada para com o intuito de dar novos rumos às relações humanas e sociais (LANGOSKI, 2017, p. 26).

2 - POLÍTICA DE MIGRAÇÃO E REFÚGIO NO BRASIL

2.1 O Instituto do refúgio no ordenamento brasileiro

O refúgio no Brasil começou a se evidenciar já durante a Segunda Guerra Mundial, momento no qual o Brasil lidava com a problemática dos refugiados sob um viés restritivo, visto que seguia a tendência europeia, e principalmente devido a fase ditatorial no país durante a era Vargas (1930-1945). Esse modo restritivo de tratar com a questão dos refugiados se externalizava nas Constituições do Brasil de 1934 e 1937, vez em que estas traziam em seu texto normativo “o sistema de cotas, além de vedar a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território nacional”, assim como também reprimia “a entrada no país de certas raças ou origens, privilegiando abertamente a imigração europeia” (GONÇALVES, 2019, p. 26).

Adiante, o Brasil durante a Guerra Fria (1945-1991), ganhou destaque na comunidade internacional ao lado das grandes potências ao demonstrar o desejo de se posicionar face tal demanda. Contudo, essa vontade se dava principalmente pelo fato do Brasil ter percebido os refugiados como uma mão-de-obra que poderia ter para a indústria e para o setor agrícola, sobretudo no período do Estado Novo (1937–1945) e da Quarta República (1951–1954). No entanto, mesmo com o empenho de sua comitiva diplomática nas reuniões de constituição da OIR, que rendeu ao Brasil inclusive um assento no Conselho Geral da OIR mesmo antes da ratificação pelo país, o Brasil não conseguiu tornar-se membro da OIR, pois além dos problemas estruturais, econômicos e institucionais, não houve por parte do Brasil celeridade e muito menos continuidade de ação, planejamento e execução, o que contribuiu para se evidenciar a falta de comprometimento do Brasil com a constituição da OIR (GONÇALVES, 2019, p. 27).

Por conseguinte, com o fito de entender a dinâmica do refúgio no Brasil durante os anos, cumpre também destacar que o compromisso de um Estado diante da proteção internacional dos refugiados pode se dar através de três vertentes, sendo elas: a) a ratificação dos instrumentos internacionais sobre refugiados (Protocolo de 1967 e Convenção de 1951), b) o desenvolvimento da normativa interna referente aos aspectos relativos à proteção internacional; c) a aplicação de uma política voltada para a proteção dos refugiados (FALANGOLA, 2017, p. 61).

Nesse sentido, compreende-se ser preciso a incorporação das normas do Direito Internacional dos Refugiados pelos ordenamentos jurídicos internos, vez em que é de modo interno aos Estados que de fato há de se concretizar a proteção às liberdades e garantias individuais dos refugiados, sobretudo quando não houver a presença da ONU em um território para acolher os esses indivíduos. FALANGOLA, ressalta que:

(...) tal incorporação permite que as regras internacionais possam ser adaptadas à realidade de cada Estado, visando garantir uma proteção mais efetiva aos refugiados. Nessa continuidade, a ONU solicita os governos a cooperarem com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados não só através da ratificação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, mas também que adotem as medidas necessárias para implementação da questão dos refugiados em cada ordenamento jurídico interno. (FALANGOLA, 2017, p. 61)

Face a premissa da ratificação dos instrumentos internacionais sobre refugiados, em 15 de julho de 1952, a Convenção de 1951 foi assinada pelo Brasil. Porém, somente em 1960, ou seja, 08 anos depois, que foi ratificada com restrição geográfica e temporal. Pela restrição temporal, o Brasil adotou o conceito clássico de refugiado em que somente vítimas de perseguição ocorrida antes de 1951, na Europa, poderiam gozar de sua proteção, além disso não concediam o direito de associação e de profissão assalariada dos refugiados (GONÇALVES, 2019, p. 28).

Diante dessa política migratória restritiva, por quase duas décadas não houve manifestação de uma efetiva política de acolhida a refugiados, cenário que só começou a se modificar no final da década de 1970 (JUBILUT, 2007 p. 171). Já em relação ao Protocolo de 1967, este somente em 1972 foi ratificado pelo Brasil, de modo com que tal ratificação retirou a reserva temporal feita pela Convenção e passou a reconhecer esses direitos de associação e de profissão assalariada, contudo, manteve a restrição geográfica como forma de política migratória de “branqueamento” da população brasileira. Tais restrições evidenciavam a maneira como os interesses políticos/econômicos se sobrepunham sobre a proteção humanitária, para JAYANA:

É perceptível que a preocupação do Brasil com a pauta internacional dos refugiados teve início na década de 40. Contudo, até o início dos anos 80, preponderavam os interesses políticos/econômicos sobre a questão da proteção humanitária. Além disso, a política migratória no Brasil seguia uma lógica restritiva como forma de proteção da segurança nacional e da soberania estatal. Diante disso, as fronteiras brasileiras se viam fechadas para o acolhimento. (GONÇALVES, 2019, p. 28).

Durante esse interstício de tempo, em virtude da ruptura da democracia na América Latina, que ocasionou perseguições aos opositores dos novos regimes e, por consequência refugiados, em 1977 o ACNUR celebrou um acordo com o Brasil para o estabelecimento de um escritório ad hoc no Rio de Janeiro (JUBILUT, 2007, p. 171).

Assim, diante do cenário ditatorial em que Brasil preferia não acolher e nem conceder abrigo a pessoas que se opunham à regimes próximos ao seu, mas permitia o trânsito dessas em seu território para reassentamento em outro Estado, esse escritório ad hoc, por sua vez, trabalhou primordialmente promovendo o reassentamento dos refugiados que ali chegavam, dado que o acordo entre o Brasil e o ACNUR dispunha que o Brasil manteria a limitação geográfica da Convenção de 51, somente recebendo refugiados provenientes da Europa (JUBILUT, 2007, p. 172).

O estabelecimento do escritório do ACNUR em território brasileiro foi de suma importância no que diz respeito ao trabalho realizado com os refugiados. No entanto, à época de sua instalação devido ao contexto histórico da ditadura militar, conforme já relatado, observa-se que o mesmo não detinha de total autonomia para realizar seus trabalhos, de tal forma que:

Nem mesmo a instalação do ACNUR em seu território fez com que a reserva geográfica fosse denunciada pelo Brasil, muito porque, por esse mesmo acordo, o Brasil permitia a instalação do ACNUR, mas não reconhecia o seu mandato como órgão de uma organização internacional. (JUBILUT, 2007, p. 172)

Contudo, a atuação do ACNUR no Brasil mesmo com as citadas limitações conseguiu alcançar bons resultados, principalmente devido às parcerias com as Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e pela Comissão Pontifícia Justiça e Paz em São Paulo. De tal modo que, o ACNUR conseguiu que 150 refugiados vietnamitas, 422 refugiados cubanos e 50 famílias iranianas Baha'i fossem recebidas, entre 1975 e 1980, e em 1986, respectivamente, como residentes estrangeiros, o que consequentemente contribuiu para minimizar o efeito da reserva geográfica em nosso ordenamento (JUBILUT, 2007, p. 172).

Posteriormente, como consequência da política migratória adotada durante o período ditatorial no Brasil, foi editado o “Estatuto do Estrangeiro” - Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que por sua vez se referia ao estrangeiro como “estranho” e como alguém que pudesse causar risco a ordem, assim a discriminação em relação

aos nacionais que tal lei trazia era justificada pela manutenção da segurança nacional (GONÇALVES, 2019, p. 28).

Esse período de ditadura militar caracterizou um verdadeiro retrocesso na política brasileira para refugiados em relação ao período anterior, já que na conjuntura política da época não fazia sentido reconhecer como refugiados e sequer conceder abrigo às pessoas que fugiam de outros regimes ditatoriais, o que fez com que o Brasil deixasse de ser um país considerado “acolhedor” para se caracterizar como um país de origem de refugiados.

Depois desse período, o Brasil só começou a se comprometer de forma efetiva com o Direito Internacional dos Direitos Humanos no final dos anos 80 com a instituição do período democrático no país e a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sendo esta norteadada pelos princípios dos direitos humanos (GONÇALVES, 2019, p. 28). Com essa nova conjuntura político-social o tema do refúgio passou a ser tratado com primazia frente a adaptação ao novo ordenamento jurídico brasileiro, de tal forma que:

Do ponto de vista normativo, a proteção se aperfeiçoou, em 1982, com o reconhecimento do ACNUR como órgão de uma organização internacional. A partir de 1984, com a redemocratização de alguns Estados da América Latina, deu-se início à repatriação dos refugiados, auxiliada pela Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e pela Comissão Pontifícia Justiça e Paz em São Paulo. Após essa data os refugiados “eram autorizados a ficar no Brasil por um período de tempo não condicionado a oportunidades de reassentamento e lhes eram concedidos documentos expedidos pelo ACNUR e endossados pela Polícia Federal. As autoridades nacionais indicavam seu entendimento de que os refugiados eram responsabilidade do ACNUR e não do Brasil.” (JUBILUT, 2007, p. 174)

Importante frisar que a Constituição Federal de 1988 trouxe em seu texto diversos princípios derivados das legislações de direitos humanos, que norteiam as relações jurídicas internacionais do Brasil, e conseqüentemente refletem na temática dos refugiados. A exemplo, tem-se o disposto no artigo 4º, que trata dos princípios das relações internacionais pelos quais o Brasil deverá seguir, sobre a prevalência dos Direitos Humanos e a concessão de asilo político:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
 (...)

 II - prevalência dos direitos humanos;
 (...)

 X - concessão de asilo político. (BRASIL, 1988)

Por outro lado, em relação à Lei nº 6.815/1980 esta foi recepcionada somente parcialmente pela Constituição Federal de 1988, em virtude de seus fundamentos confrontarem com a base principiológica desta. Outrossim, o Brasil por não possuir vontade de ampliar sua responsabilidade internacional, somente aderiu à Declaração de Cartagena de 1984 em 1990, e apenas em 1992 utilizou-se pela primeira vez o conceito ampliado de refugiado em virtude da vinda para o Brasil de 120 angolanos que fugiam da guerra civil que assolava seu país. Esses importantes marcos foram essenciais para o desenvolvimento da legislação nacional, principalmente no que diz respeito a criação da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 conhecida como Estatuto dos Refugiados no Brasil (GONÇALVES, 2019, p. 28):

O estatuto – como primeira legislação sobre refugiados na América Latina – tratou de positivizar as diretrizes estabelecidas na Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, bem como, positivou a definição ampliada estabelecida pela Declaração de Cartagena, visando o maior acolhimento de situações de refúgio. (GONÇALVES, 2019, p. 28)

Outro importante marco ocorreu em 1989 com a transferência do escritório do ACNUR para Brasília e a denúncia pelo Brasil da reserva geográfica estabelecida pela Convenção de 1951. Além disso, com a redemocratização do Brasil, a Constituição Federal de 1988 e o crescente interesse pelos refugiados e pelos direitos humanos foi editada a Portaria Interministerial 394, de 1991, que ampliou o rol de direitos dos refugiados e estabeleceu procedimento específico para a concessão de refúgio envolvendo tanto o ACNUR quanto o governo brasileiro (JUBILUT, 2007, p. 175). Tal procedimento para a concessão de refúgio se dava pela seguinte maneira:

(...) o ACNUR realizava uma entrevista com os solicitantes de refúgio e com base nela elaborava um parecer recomendando ou não a concessão de refúgio naquele caso. Esse parecer era encaminhado ao Ministério das Relações Exteriores, que se pronunciava a seu respeito e fazia sua remessa ao Ministério da Justiça, que proferia a decisão final. Tal decisão era publicada no Diário Oficial da União e era enviado um ofício do ACNUR para as Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, a partir do qual a Polícia Federal emitia documentação para o refugiado. Em 1992, com a chegada de aproximadamente 1200 angolanos que fugiam da guerra civil em seu país, o Brasil passou a adotar uma postura mais flexível em relação aos refugiados, não se limitando à definição prevista na Convenção de 51 e no Protocolo de 67, mas sim ampliando-a para permitir a proteção dessas pessoas. Era o início da utilização da definição ampliada pelo Brasil, seguindo as diretrizes da Declaração de Cartagena (1984), e que seria positivada na lei nacional sobre refugiados. (JUBILUT, 2007, p. 175)

Além de tudo, sob o viés da regulamentação normativa interna, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, em seus artigos 35, parágrafo 2º, “c”139 e 2º, parágrafo 2º, “c”140, preveem a existência da possibilidade de adoção de leis internas pelos Estados assim como também determinam que os países enviem “relatórios das leis, regulamentos e decretos que estejam ou entrem em vigor no que se refere aos refugiados”. Nesse tocante, o Brasil, tendo ratificado a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados, editou também uma lei específica, qual seja a Lei nº 9.474/97, já mencionada anteriormente (FALANGOLA, 2017, p. 62).

Ocorre que essa lei, tendo em vista todo o arcabouço histórico da questão dos refugiados no Brasil e fora dele, se mostrou de grande importância na efetivação dos direitos desses indivíduos e se evidenciou como um verdadeiro marco da história nacional da proteção aos refugiados no território brasileiro, e como inovação normativa na América Latina em relação a essa problemática.

Por outro lado, retomando ao teor da Constituição Federal de 1988, outro ponto relevante é o disposto em seu art. 5º, §3º, que preleciona que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Porém, apesar de já trazer essa previsão em seu bojo até o presente momento, apenas dois tratados internacionais com eficácia de emenda constitucional foram aprovados no ordenamento jurídico brasileiro.

Sendo eles, o Decreto nº 6.049, de 25 de agosto de 2009, que aprovou o texto da Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinado em Nova Iorque, em 30 de março de 2007, e o Decreto Legislativo nº 261, de 25.11.2015 que aprovou o texto do Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, concluído no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), celebrado em Marraqueche, em 28 de junho de 2013 (PLANALTO). Ou seja, nenhum tratado ou convenção internacional sobre direitos humanos no que se refere à temática dos refugiados possuem eficácia constitucional, o que se reporta preocupante vez em que:

Diferentemente dos tratados internacionais de cunho comum, que são criados para proteger o Estado e sua soberania, os tratados de direitos humanos são totalmente voltados para a proteção do indivíduo, lhes garantindo, por meio de instrumentos legais, uma vida digna. (FERREIRA, 2015, p. 64)

Contudo, apesar das dificuldades ainda existentes e da longa jornada do refúgio em território brasileiro, pode-se perceber que o tratamento do refúgio foi se desenvolvendo de acordo com o aumento das exigências de apoio aos refugiados e dos problemas que se tornavam mais específicos em determinadas regiões.

Ainda, nessa evolução e na busca por um acolhimento melhor, foram e têm sido primordiais, ainda que escassos, os debates políticos com a comunidade e os refugiados, como por exemplo a 1.^a Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – Comigrar, que foi realizada em 2014, na cidade de São Paulo, e teve como objetivo reunir migrantes, profissionais envolvidos na temática migratória, estudiosos, servidores públicos, representações diversas que vivenciam a realidade da migração e do refúgio, para uma reflexão coletiva e elaboração de aportes para a construção da Política e do Plano Nacionais de Migrações e Refúgio (FERREIRA, 2015, p. 64).

Contudo, após longos anos e com base nos relatórios da ACNUR pode-se dizer que o Brasil desempenha um papel de liderança nas Américas na proteção internacional de refugiados, pois vem se tornando um dos principais receptores de solicitações de refúgio. Em contrapartida, é preciso ainda encontrar soluções para o aumento, visto que nos últimos seis anos, se verificou um aumento de 3.000% no número de solicitações de refúgio, sobretudo em relação aos fluxos do Haiti e, mais recentemente da Síria e Venezuela (Política de refúgio do Brasil consolidada, 2017, p. 33).

2.2 Bases legais de proteção nacional ao refugiado

2.2.1 A Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal traz em seu art. 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana com um dos fundamentos basilares da ordem jurídica interna, o que representa não apenas o dever do Estado de abster-se em praticar atos contrários à dignidade da pessoa humana, mas também o dever de garantir tal dignidade por meio de ação positivas, e assegurar o mínimo existencial ao ser humano. Através desse

princípio o Estado “reconhece expressamente a pessoa humana como sendo centro da proteção jurídica” e que esse existe “em função da pessoa humana, pois é o homem quem constitui a finalidade e não a atividade estatal” (FALANGOLA, 2017, p. 66).

Tal princípio demanda tamanha importância, porque é nele que se fundamenta a proteção conferida pelo Brasil a um refugiado, visto que ao conceder refúgio automaticamente se dá abrigo a quem, por motivo de perseguição à vida ou liberdade, foi obrigado a fugir de seu país. Dessa forma, a concessão de refúgio ao passo que possui o objetivo proteger a vida e liberdade do ser humano, conseqüentemente protege sua dignidade e seus direitos fundamentais (FALANGOLA, 2017, p. 68).

Por conseguinte, a Constituição Federal Adiante em seu artigo 3º, inciso IV elenca como um dos objetivos a serem alcançados pelo Brasil a promoção do bem de todos, fazendo com que o Brasil passe a se comprometer, mesmo que indiretamente, com a proteção daqueles que tiverem que se deslocar forçadamente de seu país de origem (FALANGOLA, 2017, p. 68). Contudo, é no artigo 4º da Constituição Federal de 1988 que dispõe os princípios que regem o Brasil nas suas relações internacionais, que se encontra de fato a proteção nacional ao refugiado, dos quais se destacam os seguintes:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
 (...)

 II - prevalência dos direitos humanos;
 (...)

 IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
 X - concessão de asilo político. (BRASIL, 1988)

Adiante no caput do art. 5º a Carta Magna confere proteção aos refugiados e solicitantes de refúgio, uma vez em que determina que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, determinando assim, em conjunto com o princípio constitucional da proteção da dignidade da pessoa humana, a igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros.

Mesmo que o citado artigo faça restrição ao estrangeiro residente, já se tem um posicionamento doutrinário pacificado e o próprio STF, por meio da interpretação

sistemática, tendo como base o critério de não-residência por obséquio ofenderia os princípios fundamentais de um Estado Democrático de Direito e o princípio da dignidade da pessoa humana, entende que tais direitos se estende a todos os estrangeiros, independente se possuem residência. Além disso, como RENATA pontua, "a extensão da titularidade de tais direitos encontra justificativa nos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, pois esses tendem a estender a todos os estrangeiros, e não somente aos residentes, a titularidade dos direitos fundamentais" (FALANGOLA, 2017, p. 68).

Dessa forma, fica evidente que tanto as garantias existentes no ordenamento jurídico brasileiro quanto as obrigações previstas, com ressalva das exceções que foram previamente estabelecidas, atingem também os estrangeiros que buscam refúgio no Brasil. Nesse tocante, importante ressaltar também que o art. 5º da CF/88 trata-se de rol meramente exemplificativo parágrafo, inclusive o 2º, do artigo 5º da Constituição Federal, preleciona que "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte" (BRASIL, 1988).

Ainda nesse tocante, enfatiza-se que os estrangeiros são titulares não somente daqueles direitos dispostos no art. 5º da CF/88, mas sim de quaisquer direitos fundamentais previstos na Constituição, posto que o Brasil aderiu ao Pacto de São José da Costa Rica, o qual assegura que toda pessoa pode ser titular desses direitos (CARNEIRO, 2017, p. 32).

Contudo, tal igualdade de direitos não impede que haja distinções em determinadas circunstâncias, pois como já mencionado existem exceções que foram previamente estabelecidas. Sobre estas, a Constituição traz em seu texto os cinco casos taxativos de diferenças entre brasileiros natos e naturalizado, dos quais dois exemplos são: I) o art. 5º, LI, da CF/88 que veda a extradição de brasileiro nato, salvo o naturalizado e em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins; II) o art. 12, §3º, da CF/88, o qual é taxativo ao definir os cargos ocupados apenas por brasileiros natos, ou seja, os brasileiros naturalizados e os estrangeiros não podem ser detentores dos cargos de Presidente e Vice-Presidente do Brasil, Presidente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Ministro do Supremo Tribunal Federal, da carreira diplomática, de oficial das Forças Armadas e de Ministro de Estado da

Defesa (BRASIL, 1988). Portanto, quando a Constituição quis fazer essas distinções, ela fez, mas o princípio do sistema brasileiro permanece sendo o da igualdade de tratamento.

Outro importante diz respeito à emenda constitucional nº 45/2004 que trouxe à Constituição o §4º, do art. 5º, que diz: “O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão”. Sobre essa questão, o Tribunal Penal Internacional (TPI) com sede em Haia, na Holanda, iniciou suas atividades em julho de 2002, e segundo o Ministério das Relações Exteriores o Brasil apoiou sua criação, por ser tratar de uma corte independente, imparcial que representava um avanço na luta contra crimes graves internacionais (CARNEIRO, 2017, p. 41).

Ademais, o Brasil, além do TPI, também se submete à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que por sua vez possui competência, limitada aos Estados Partes da Convenção que tenham expressamente reconhecido sua jurisdição, para conhecer de qualquer caso relativo à interpretação e à aplicação das disposições da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o julgamento de casos. Logo, tem-se que:

“o Brasil submeteu-se a duas jurisdições internacionais que examinam casos de violações aos direitos humanos: o Tribunal Penal Internacional e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Enquanto o TPI julga apenas o indivíduo, a Corte julga os Estados-Partes que tenham reconhecido a competência da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. (CARNEIRO, 2017, p. 42)

Retomando, a Constituição Federal de 1988 ainda preleciona em seu artigo 5º, XV, que “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”. Isto significa que são assegurados no Brasil os direitos humanos e sua proteção a qualquer pessoa, seja brasileiro ou estrangeiro, são assegurados no país os direitos humanos e sua proteção.

Nesse contexto, a Carta Magna estabelece a igualdade de direitos entre nacionais e estrangeiros, incluindo os refugiados e os solicitantes de refúgio, de modo com que todas as pessoas que precisam de proteção e amparo por estarem fora de seus país de origem.

2.2.2 O Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997)

Conforme já mencionado o tema sobre o instituto do refúgio foi e tem sido cada vez mais debatido no plano nacional, fazendo com que assim surgisse a necessidade de uma legislação específica, tal qual foi a Lei n.º 9.474, de 1997, que “define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências”, e foi a primeira lei nacional a implementar um tratado de direitos humanos no Brasil, tornando-se a lei latino-americana considerada a mais ampla já existente em relação a essa problemática (ANNONI, 2018, p. 65).

Outrossim, a proteção aos refugiados, mesmo que garantida internacionalmente, realiza-se efetivamente no interior dos Estados. E, devido a esse fato, que os instrumentos internacionais que tratam dessa questão da matéria faltaram aos Estados a elaboração de normativas que sejam mais adequadas à realidade de cada Estado e mais benéficas. Perante isso, o Brasil estipulou, em 1997, a lei específica para refugiados: a Lei 9.474, de 22 de julho, que resultou do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996 e foi elaborada em conjunto por representantes tanto do ACNUR quanto do governo brasileiro (JUBILUT, 2007, p. 190).

O projeto de lei desta referida lei foi enviado ao Congresso Nacional no final do ano de 1996 e passou pelas Comissões de Direitos Humanos, de Constituição e Justiça e de Relações Exteriores, que em suas reuniões decidiu-se adotar o “espírito de Cartagena”, em uma referência à definição ampliada de refugiados constante da Declaração de Cartagena de 1984. Todavia, no texto legal final, se ampliou a definição como prevista na Convenção de 51 e no Protocolo de 67, porém não na proporção da Declaração de Cartagena, para se reconhecerem como refugiados pessoas que fogem de graves e generalizadas violações de direitos humanos (JUBILUT, 2007, p. 190).

Já no que concerne a estrutura da Lei 9.474/1997, esta é do ponto de vista formal considerada bem estruturada, e se organiza da seguinte maneira: Título I que traz os aspectos caracterizadores dos refugiados; o Título II trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; o Título III institui e estabelece as competências do CONARE; o Título IV traz as regras do Processo de Refúgio; o Título V trata das possibilidades de expulsão e extradição; o Título VI se ocupa da cessação e da perda da condição de refugiado; o Título VII relaciona as soluções duráveis; e o

Título VIII cuida das disposições finais. No Título fica evidente que a lei brasileira adota os mesmos critérios da Convenção de 51, sendo eles: os motivos caracterizadores do refúgio, as hipóteses de exclusão da condição de refugiados, as hipóteses de cessação da condição de refugiado e a extensão do benefício ao grupo familiar (JUBILUT, 2007, p. 190).

O Estatuto do Refugiado também ampliou as possibilidades de exclusão ao dispor como cláusula de exclusão o cometimento de tráfico de drogas e/ou terrorismo. Essa possibilidade de exclusão ao mesmo tempo em que se mostra uma limitação indevida da Convenção de 51, na medida em que o Brasil não adotou reservas sobre o tema quando da ratificação desse documento, também se apresenta como uma adaptação e atualização do texto aos novos problemas que envolvem atos contrários aos princípios da ONU presentes no atual cenário internacional, e poderiam ser entendidos como já compreendidos na Convenção de 51 (JUBILUT, 2007, p. 191).

Outro aspecto relevante desse diploma legal brasileiro se dá devido a sua exclusividade sobre o tema dos refugiados, posto que ao analisar a lista de Estados signatários da Convenção de 51 e/ou do Protocolo de 67 depreende-se que embora grande parte deles possua legislação interna sobre a matéria, ou por meio de dispositivos constitucionais ou por legislação infraconstitucional, a maioria dessas leis trata a questão dos refugiados dentro da legislação sobre imigração ou sobre o direito de asilo, não havendo portanto uma lei específica. E diante disso, que segundo JUBILUT reside “na elaboração dessa a relevância da legislação nacional brasileira, posto que tal fato permite uma maior adequação do texto legal às necessidades dos refugiados” (JUBILUT, 2007, p. 191).

O Estatuto do Refugiado de 1997 ainda consagrou em seu texto normativo o compromisso com o princípio basilar do Direito Internacional dos Refugiados, o Non Refoulement, também conhecido como princípio da não devolução, disciplinado no art. 33 da Convenção de 1951 pelo qual o país que recebe o solicitante de refúgio fica proibido de o devolver ao território do qual está fugindo ou qualquer outro que possa colocar sua vida e dignidade em risco, assumindo assim a responsabilidade internacional (GONÇALVES, 2019, p. 36). Nesse sentido, art. 7º disciplina:

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade

migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. (BRASIL, 1997) Grifo Nosso.

Não obstante, o benefício previsto neste art. 7º, § 1º, não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil, tal restrição em relação à identificação de um refugiado que seja considerado perigoso para a segurança nacional está contida no art. 7º, § 2º, e remete a uma abertura de discricionariedade pelo Estado, visto que não especifica os requisitos que conceituam o indivíduo “perigoso para a segurança nacional do Brasil” (GONÇALVES, 2019, p. 37).

Outro ponto de destaque, reside no fato da entrada irregular não configurar um obstáculo à possibilidade de solicitação de refúgio, de acordo com o que disciplina o artigo 8º, disposição de extrema importância para a efetiva proteção dos refugiados, já que na hipótese de exigência de sua entrada legal no território de refúgio automaticamente estar-se-ia praticamente impedindo a vinda do refugiado, tendo em vista que na maior parte dos casos a obtenção de um visto e ou um passaporte não é algo viável, por conta da situação no país de origem (JUBILUT, 2007, p. 192). Nessa perspectiva, GONÇALVES pontua que:

O direito de ser acolhido mesmo em condições migratórias irregulares, é um importante instrumento de efetiva proteção internacional do refugiado, uma vez que nas condições em que se encontram os solicitantes, seja por perseguição ou violação generalizada, a obtenção da documentação regular não é prioridade em face da fuga para proteger sua vida e dignidade; dessa forma, caso o Estado exigisse a documentação legal para garantir a proteção, estaria praticando uma política migratória restritiva, contrária aos fundamentos e princípios da Constituição Federal e dos Tratados em que é signatário. (GONÇALVES, 2019, p. 37).

Adiante, um dos pontos apontado por alguns estudiosos como a maior inovação da Lei 9.474/1997 é o estabelecimento do CONARE em seu art. 11, isto é o estabelecimento de um órgão encarregado exclusivamente da temática dos refugiados, e que atua de modo adequado (JUBILUT, 2007, p. 193).

Além disso, em seu Título V, traz importante mecanismo de proteção ao estipular a vedação à extradição do refugiado e do solicitante de refúgio enquanto o

processo para a concessão do refúgio estiver em curso, e que só excepcionalmente, nos casos de segurança nacional ou ameaça à ordem pública, é que será efetuada a expulsão do refugiado do território nacional, disciplinado ainda que neste último caso ela não se dará para Estado no qual a vida, a liberdade ou a integridade física do refugiado corra perigo, conforme previsto em seus artigos 36 e 37:

Art. 36. Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

Art. 37. A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição. (BRASIL, 1997)

Por conseguinte, em seus artigos 38 e 39, esse diploma legal trouxe ainda as hipóteses de cessação da condição de refugiado quando a condição de refugiado não é mais necessária, pois o indivíduo passou novamente a contar com a proteção de seu Estado de origem e/ou de residência habitual, e de perda da condição de refugiado que por sua vez possui caráter punitivo na qual o Brasil, por algum ato do refugiado contrário à segurança nacional, não quer mais oferecer a sua proteção a ele. Nesse tocante, JUBILUT explica que:

A possibilidade legal das cláusulas de cessação decorre do fato de o reconhecimento do status de refugiado ocorrer a partir da situação objetiva do Estado de origem ou residência habitual do refugiado, e que, havendo alteração para melhor, a qual implique o término das causas que ensejaram o refúgio, a proteção por um terceiro Estado torna-se desnecessária. Do mesmo modo que quanto ao reconhecimento do status de refugiado, a decisão acerca da perda ou a cessação da condição de refugiado é passível de recurso ao Ministro da Justiça, de acordo com o disposto no artigo. (JUBILUT, 2007, p. 194)

Ressalta-se que, em ambos os casos, tanto do reconhecimento do status de refugiado quanto da cessação da condição de refugiado, o prazo para apelação é de 15 dias a contar da data da notificação da decisão ao solicitante de refúgio. E, na hipótese de cessação da condição de refugiado, em outros termos quando perdida definitivamente, por renúncia ou saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro, o indivíduo passa a ser enquadrado no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, nos termos do parágrafo único do artigo 39 (JUBILUT, 2007, p. 194).

Destarte, no Título VII referente às soluções duráveis, não se verifica inovação na lei nacional, ao passo em que dispõe somente da repatriação, da integração local, e do reassentamento, soluções já previstas pelo sistema internacional. Por último, em seu Título VIII, a Lei 9.474/1997 estipula que o processo de pedido de refúgio é gratuito e tem caráter urgente, e que os dispositivos nela contidos devem ser interpretados harmoniosamente com os preceitos da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), da Convenção de 51 e do Protocolo de 67, e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido. Contudo, não disciplina prazos para as decisões, o que conseqüentemente pode acarretar na demora em casos pontuais (JUBILUT, 2007, p. 194).

Assim, diante do exposto, face à inovação no estabelecimento de um procedimento claro e sistematizado, por meio da criação do CONARE, de análise de solicitações de refúgio, que concatena com as necessidades do governo e dos refugiados e a expansão das hipóteses de concessão de refúgio, tem-se que a lei nacional 9.474/1997 se revelou com uma real evolução do sistema internacional de proteção aos refugiados (JUBILUT, 2007, p. 195). Por meio dessa lei, para GONÇALVES:

(...) percebe-se que o Estatuto introduziu todos os princípios e fundamentos estabelecidos pela Convenção e ainda foi além dos direcionamentos do Tratado, buscando em face da soberania a preponderância do caráter humanitário, ao positivizar e regular os dispositivos que garantem o direito ao acolhimento extraído da legislação internacional. (GONÇALVES, 2019, p. 39)

Todavia, mesmo com todos os avanços trazidos o Estatuto do Estrangeiro contou com alguns pontos negativos importantes. Um deles é o fato dos direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados não estarem expressos diretamente na lei, havendo apenas referência aos direitos assegurados pela Convenção de 1951. Mesmo que os refugiados tenham os mesmos direitos dos estrangeiros no Brasil, tal ausência de disposição expressa na Lei 9.474/ 1997 é tido como um aspecto negativo pois na hipótese de haver alguma reforma nos diplomas legais internacionais, com a conseqüente perda de validade da Convenção de 51, e não havendo previsão expressa desses direitos na lei interna brasileira, como resultado, durante o lapso temporal necessário para a recepção da nova normativa internacional os refugiados ficariam sem a proteção complementar que é de suma importância para a

reconstrução de suas vidas assim como também para a proteção primária que lhes assegura sua vida, liberdade e segurança (JUBILUT, 2007, p. 195).

Além desse, outro aspecto negativo da lei nacional é a ausência de previsão de possibilidade de acesso ao Poder Judiciário em relação à elegibilidade da solicitação de refúgio, não obstante, essa ausência é justificada pelo fato de que o recurso ao Poder Judiciário é previsto no ordenamento jurídico brasileiro como um todo conforme previsto no artigo 5, XXXV da Constituição Federal de 1988, logo não sendo preciso previsão expressa. Entretanto, mesmo o texto constitucional trazendo essa previsão a ausência dela na lei específica constitui sim um empecilho ao acesso do Poder Judiciário pelos refugiados, pois conforme JUBILUT destaca:

(...) em face de refugiados e solicitantes de refúgio não estarem familiarizados com o sistema nacional a garantia específica de acesso ao Poder Judiciário parece ser relevante como um aspecto do direito a remédios adequados em caso de violações de direitos humanos. Ademais, tal previsão poderia significar um aumento de casos referentes ao reconhecimento do status de refugiado que chegam ao Poder Judiciário, fato este que poderia remediar a mencionada escassez de decisões judiciais no Brasil acerca do tema e auxiliar na correção dos problemas nas poucas decisões existentes. (JUBILUT, 2007, p. 195)

2.2.3 A Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017)

Sancionada em 24 de maio de 2017 pelo presidente interino Michel Temer, a nova Lei da Migração, Lei nº 13.445, contou desde o surgimento da proposta pelo Senador Federal Aloysio Nunes Ferreira, com solicitações por outros deputados de audiências públicas e também com a presença de pessoas que trabalham diretamente com a questão da migração. Do ponto de vista normativo, segundo ANONNI:

a Lei de Migração trouxe a mudança de paradigma fundamental ao ratificar a necessidade de promoção e o acesso a direitos, uma vez que a impressão que se tinha era que a lei anterior impunha mais deveres do que atribuía igualdade de direitos aos migrantes, estrangeiros e refugiados (no caso de lacuna da lei de refúgio). (ANONNI, 2018, p. 302)

A Lei de Migração de 2017 passa a considerar os migrantes como cidadãos, como autênticos detentores de garantias, direitos e deveres no território brasileiro, o sob a ótica dos direitos humanos, diferentemente do Estatuto do Estrangeiro que por sua vez foi elaborado sob a perspectiva de segurança nacional e percebia o imigrante como potencial ameaça aos interesses do país. E mesmo que

fale de migrante, não significa que não diz respeito aos refugiados, pelo contrário, conforme ANONNI explica:

pois em sendo todo refugiado estrangeiro, naturalmente a melhora no sistema de recepção de estrangeiros e de estabelecimento de condições de vida dignas e igualitárias irá transpor-se também aos refugiados que vivem no Brasil. Trata-se de mudança de cultura jurídica, para além de mera alteração legislativa. (ANONNI, 2018, p. 303)

São vários os pontos que se destacam na Lei de Migração de 2017, um deles está na Seção II, dos princípios e das garantias, por meio do qual tem-se que a política migratória brasileira rege-se com base nos fundamentos dos direitos humanos, de repúdio a qualquer tipo de discriminação, garantindo igualdade de tratamento e de oportunidade (BRASIL, 2017).

Além disso, também aponta a inclusão social por meio de políticas públicas e vários outros direitos, tais como: direito de associação, inclusive sindical, acesso a programas e benefícios sociais, proteção à criança e ao adolescente migrante, acesso a serviços públicos de saúde, assistência social e à previdência social, acesso à justiça e à assistência jurídica, direito à educação pública, direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, e permissão para exercer cargo, emprego e função pública, conforme definido em edital, com exceção dos concursos reservados a brasileiros natos. (BRASIL, 2017).

A Lei de Migração em seu artigo 4º também repete o preceito constitucional e garante ao migrante, desde que em território brasileiro, a condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, e assegura no inciso I do artigo 4º, outras liberdades e garantias, assegurando direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas (BRASIL, 2017). Nesse tocante, é importante salientar que o legislador exclui desse rol os direitos políticos, dessa exclusão pode-se inferir, conforme esclarece ANONNI que:

(...) a deliberada exclusão por parte do legislador dos direitos políticos contribuindo assim para a criação de assimetrias sociais. Sob uma visão histórica do Direito, há que se pensar nos aspectos temporais que delimitam a legislação perante a sociedade e suas constantes mudanças. (ANONNI, 2018, p. 48)

Ainda, outro ponto de destaque está na inclusão de casais homo afetivos na Seção IV da reunião familiar, que dispõe: "Art. 33. O visto ou a autorização de

residência para fins de reunião familiar será concedida ao imigrante: I – cônjuge ou companheiro, sem distinção de gênero ou de orientação sexual”; e também a vedação ao impedimento de ingresso por qualquer que for a discriminação no parágrafo único desse mesmo artigo: “Ninguém será impedido por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política”. (BRASIL, 2017).

Outrossim, também se evidencia na Lei nº 13.445/2017 que, além de deixar expresso o acesso igualitário e livre do migrante ao direito ao trabalho, traz consigo uma nova racionalidade às hipóteses de concessão de vistos, sobretudo à concessão de visto a pessoas oriundas de países com problemas humanitários, como desastres naturais e crises econômicas severas, que não recebem o status de refugiado porém apresentam uma condição muito semelhante a aqueles, ou seja, uma racionalidade mais voltada à realização dos direitos humanos (ANONNI, 2018, p. 163).

Em síntese, dentre as principais inovações que a Lei de Migração de 2017 trouxe, temos: cooperação jurídica entre países para proteção aos apátridas, asilados e brasileiros no exterior; acolhimento humanitário para a pessoa que precisa fugir do país de origem, mas que não se enquadra no Estatuto dos Refugiados de 1997; o Brasil dará o visto temporário em uma explícita promoção da acolhida humanitária; regularização documental, uma vez em que os migrantes indocumentados poderão regularizar a situação dentro do Brasil, não sendo necessário sair do país, como antes exigia a legislação anterior; direitos políticos - extinguiu-se a proibição de imigrantes a participarem de atividades de natureza política, podendo, conforme nova legislação, o migrante se associar a reuniões políticas e sindicatos (ANONNI, 2018, p. 304).

Sem embargo, apesar de todas essas inovações, ressalta-se ainda que o formato original da Lei nº 13.445/2017 sofreu alguns vetos, a exemplos deste tem-se: a remoção do termo que define o migrante por ser considerado muito amplo e a garantia dos direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais referente ao direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas por ferir os dispositivos da Constituição Federal (ANONNI, 2018, p. 113).

2.3 A atuação em território brasileiro do ACNUR e do CONARE

2.3.1 ACNUR

O ACNUR, a Agência da ONU para Refugiados, foi criado em dezembro de 1950 por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, e deu início às suas atividades em janeiro de 1951, com um mandato inicial de três anos para reassentar refugiados europeus após a Segunda Guerra Mundial.

O trabalho da ACNUR tem como fundamento a Convenção de 1951 da ONU sobre Refugiados. Nesse tocante, o Protocolo de 1967 reformou a Convenção de 1951 e expandiu o mandato do ACNUR para além das fronteiras europeias e das pessoas afetadas pela Segunda Guerra Mundial. E em uma progressão histórica de marcos importantes verifica-se que em 1995, a Assembleia Geral designou o ACNUR como responsável pela proteção e assistência dos apátridas em todo o mundo, e em 2003, foi abolida a cláusula que obrigava a renovação do mandato do ACNUR a cada três anos.

O ACNUR se mantém por meio de contribuições voluntárias de países, além de doações arrecadadas junto ao setor privado e a doadores individuais, e conta com o apoio de centenas de organizações não governamentais, com isso consegue prestar assistência e proteção a mais de 67 milhões de homens, mulheres e crianças e já auxiliou dezenas de milhões de pessoas a recomeçarem suas vidas. Tamanha é a importância e relevância social de sua atuação que já recebeu duas vezes, em 1954 e 1981, o Prêmio Nobel da Paz. Atualmente, a agência conta com quase 12 mil funcionários e está presente em cerca de 130 países com mais de 460 escritórios.

Sucintamente pode-se definir a atuação do ACNUR do seguinte modo:

Atua em situações de emergência, fornecendo ajuda humanitária imediata; Garante abrigo e serviços básicos para recém-chegados ao local de acolhida; Promove a integração de pessoas refugiadas, deslocadas internas e apátridas às comunidades que as acolhem, para que possam reconstruir suas vidas de forma autônoma. (ACNUR)

No Brasil, o trabalho do ACNUR é pautado pelos mesmos princípios e funções que em qualquer outro país, quais sejam proteger os refugiados e promover soluções duradouras para seus problemas. Pois, mesmo que o Brasil seja internacionalmente reconhecido como um país acolhedor, e o refugiado disponha de proteção do governo brasileiro e exerça os mesmos direitos que qualquer cidadão estrangeiro legalizado no país, os refugiados em grande parte ainda encontram dificuldades para se integrar à sociedade brasileira. Assim, o ACNUR:

O ACNUR contribui para a formulação das políticas sobre refúgio e das normas que esclarecem os termos da legislação nacional sobre o tema. Para garantir a assistência humanitária e a integração dos refugiados no Brasil, o ACNUR implementa projetos com organizações da sociedade civil em diferentes cidades do país, contando ainda com parcerias no setor privado e no mundo acadêmico para ampliar o apoio às populações sob seu mandato. (ACNUR)

Por conseguinte, a Agência da ONU para Refugiados no Brasil tem seu escritório central em Brasília e unidades descentralizadas em São Paulo, Manaus e Boa Vista, além disso atua em cooperação com o CONARE e em coordenação com os governos federal, estaduais e municipais, além de outras instâncias do Poder Público brasileiro.

Além disso, em vários Estados do Brasil, autoridades locais e a sociedade civil atuam em Comitês Estaduais para facilitar o acesso de solicitantes de refúgio, refugiados, migrantes e apátridas às políticas públicas estaduais e municipais, assim como também discutem demandas específicas destas populações e articulam soluções viáveis que garantam uma melhor integração social, econômica e cultural. Atualmente, o Brasil conta com comitês em São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Amazonas e Minas Gerais.

Ademais, o ACNUR também atua junto ao meio acadêmico, por meio da implementação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello com o objetivo de promover atividades de ensino, pesquisa e extensão em direito internacional dos refugiados, assim como a prestação de serviços comunitários diretamente aos refugiados e a inclusão destes na vida universitária. As universidades participantes, tanto públicas como privadas, apresentam resultados e planos de trabalho em encontros anuais.

Pelo exposto, face aos 70 anos de atuação da ACNUR no Brasil, fica evidente que a agência desempenhou e tem desempenhado um papel importantíssimo no que diz respeito ao acolhimento e integração dos refugiados em território brasileiro.

2.3.2 CONARE

A Lei n.º 9.474 de 1997 ao disciplinar o mecanismo do sistema de análise para identificar quem se enquadra como refugiado, criou o CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados, constituído exclusivamente para tratar das condições do instituto do refúgio, pois um indivíduo que entra no país em busca de proteção

precisa de uma assistência própria e especializada. Dessa forma o artigo 12.º, da Lei n.º 9.474/97, estabelece que:

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei. (BRASIL, 1997)

O CONARE é composto por Ministérios, Órgãos e Organizações, e é presidido pelo Ministério da Justiça. Em relação a sua composição chama-se a atenção para duas questões: a primeira se refere à presença de uma entidade da sociedade civil que trabalha com refugiados (a Cáritas) no órgão que trata da elegibilidade dos solicitantes de refúgio, fato este que não se verifica em outros países da América do Sul, e a segunda diz respeito ao fato de que, ao contrário do que acontece na maioria dos países da América do Sul, não há no CONARE representante oficial do órgão nacional encarregado de decisões sobre migração, mesmo sendo o representante do Ministério do Trabalho, membro e até presidente do Conselho Nacional de Imigração, e oferecendo todo apoio e trabalhando de forma integrada com o CONARE, como demonstra a possibilidade de aquisição de permanência do refugiado após ter residido no Brasil com tal status por 6 anos (JUBILUT, 2007, p. 193).

Nesse tocante, cumpre ainda citar que desde 1994 os representantes e organizações que compõem o CONARE já se reuniam informalmente trabalhando na questão da integração local dos refugiados e também na elaboração da lei brasileira sobre o tema (JUBILUT, 2007, p. 193).

Outrossim, conforme já mencionado o CONARE está vinculado ao Ministério de Justiça, que de acordo com a Lei nº 9.747/97 é o órgão responsável tanto pela triagem dos solicitantes de refúgio, quanto pela abertura do processo de reconhecimento. Sobre o processo de reconhecimento, cabe ressaltar que este se divide em duas etapas: “Dentre elas estão o procedimento da prestação de

informações e declarações, a autorização da permanência provisória, a instrução e o relatório, a decisão e comunicação do registro, o recurso, a extradição, a expulsão, a cessação e a perda da condição de refugiado” (FERREIRA, 2015, p. 73).

E, dentre suas deliberações estão as resoluções normativas que possuem a finalidade de sanar as dúvidas quanto ao procedimento a ser adotado para o reconhecimento do refugiado e estabelecer regras de procedimento (FERREIRA, 2015, p. 72).

Ademais, no que se refere às suas competências é interessante mencionar que na realização de suas atividades o CONARE expede Resoluções Normativas com o objetivo de regulamentar questões práticas relativas à realidade aos refugiados. A exemplo, tem-se a Resolução Normativa 1, que a seu turno traz em seu anexo o modelo do termo de declaração que deve ser preenchido pelo refugiado quando de sua solicitação de refúgio (JUBILUT, 2007, p. 192).

3 - REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL

3.1 Crise migratória venezuelana no Brasil

Apesar de no passado, a Venezuela ter abrigado milhares de refugiados da região e de outras partes do mundo, a realidade agora é de que a quantidade de venezuelanos forçados a deixar suas casas continua a crescer, e um significativo número deles precisa de proteção internacional. Mais de 4 milhões de venezuelanos deixaram seu país até o momento, de acordo com dados dos governos que estão acolhendo esse fluxo, fazendo com que essa seja uma das maiores crises de deslocamento no mundo atualmente. (ACNUR, 2020)

Houve um aumento de 8 mil por cento no número de venezuelanos buscando o reconhecimento do status de refúgio no mundo desde 2014, principalmente nas Américas. O que conferiu ao fluxo de refugiados e migrantes vindos da Venezuela o status de maior êxodo da história recente da América Latina. A ONU, por sua vez, estima que o número de venezuelanos que deixaram seu país seja maior que o verificado pelo ACNUR, ultrapassando mais de cinco milhões de pessoas, e que o Brasil seria o quinto destino procurado por eles. (CASA CIVIL, 2021)

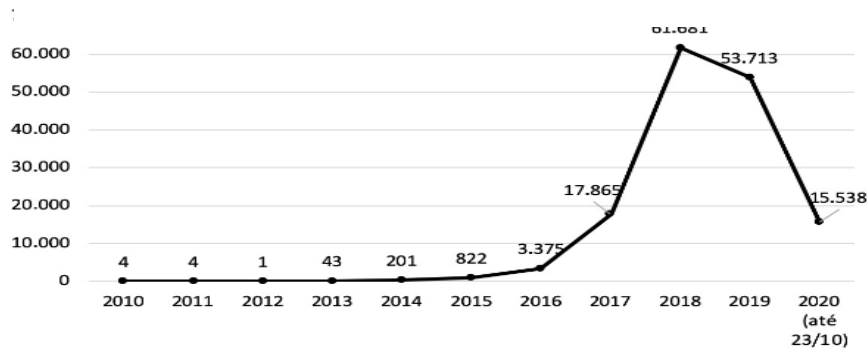
A maioria dos refugiados e migrantes da Venezuela chegando em países vizinhos, segundo o ACNUR, são famílias com crianças, mulheres grávidas, pessoas idosas e pessoas com deficiência. Muitas vezes obrigados a viajar por rotas irregulares em busca de segurança, eles podem ser vítimas de contrabandistas, traficantes e grupos armados clandestinos. Ou seja, são pessoas que pelas suas próprias condições individuais e pelo contexto social que fizeram deixar seus países, trazem consigo uma carga muito grande de vulnerabilidade. E, à medida que mais e mais famílias chegam com cada vez menos recursos, elas precisam imediatamente de documentação, proteção, abrigo, alimentos e cuidados médicos. (ACNUR, 2020)

Assim, esse cenário do êxodo venezuelano é marcado por:

centenas de milhares de venezuelanos permanecem sem documentação ou permissão para residir regularmente em países vizinhos, e, assim, não possuem a garantia de acesso a direitos básicos. Isso os faz particularmente vulneráveis à exploração laboral e sexual, tráfico, violência, discriminação e xenofobia. (ACNUR, 2020)

A migração venezuelana para o Brasil tomou tão grandes proporções que em junho de 2019 o CONARE reconheceu a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, em linha com a Declaração de Cartagena de 1984 sobre Refugiados e em observância às diretrizes da Corte Interamericana de Direitos Humanos (ACNUR, 2020). A quantidade de solicitações de refúgio em 2018 mais que triplicou em relação ao número de solicitações de refúgio recebidas no ano de 2017:

Gráfico 1 – Solicitações de refúgio de venezuelanos protocolados no Brasil, entre 2010 e outubro de 2020



Fonte: CONARE, Ministério da Justiça. Tabulações Observatório das Migrações em São Paulo, NEPO-UNICAMP.

Desde então, face a conseguir lidar com a enorme demanda e a propiciar que o maior número possível de refugiados venezuelanos fosse atendido, venezuelanas e venezuelanos solicitantes da condição de refugiado que atendem a critérios específicos estabelecidos pelo CONARE têm seu procedimento acelerado, sem a necessidade de entrevista. (ACNUR, 2020) Este procedimento por conta de seu caráter mais ágil, pode ser visto como um procedimento especial:

que tem sido aplicado exclusivamente no contexto do fluxo de pessoas venezuelanas ou pessoas apátridas que eram residentes na Venezuela para o Brasil, são considerados elegíveis para o reconhecimento da condição de refugiado quem saiu até duas vezes do Brasil desde 2016, não podem ter qualquer outro tipo de permissão de residência, ter mais de 18 anos, possuir um documento de identidade venezuelano e não ter antecedentes criminais. (ACNUR, 2020)

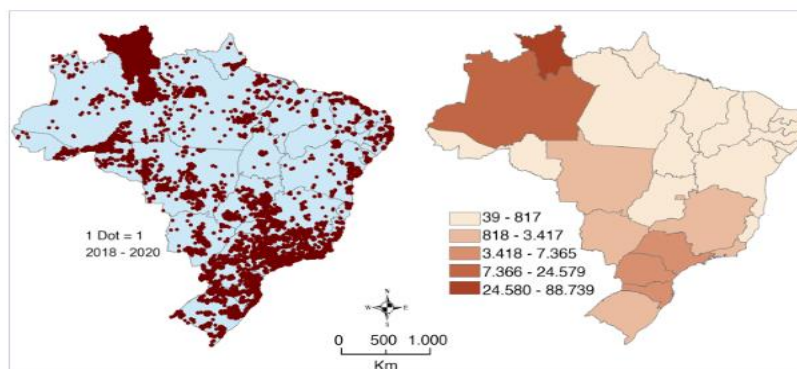
Nesse tocante, mostra-se imperioso apontar quais motivos levam os refugiados venezuelanos a “escolher” o Brasil como país de acolhimento. Para os autores Andrade e Doula, seriam três motivos: o primeiro motivo, e o mais evidente, é a proximidade entre as fronteiras, dada a facilidade de acesso via terrestre e a pouca fiscalização favorecem o fluxo de migrantes ilegais que cruzam a fronteira tanto para

se estabelecerem em Boa Vista e Pacaraima, como em Santa Elena e outras cidades vizinhas na Venezuela; o segundo o fato de o Brasil ter sido o país pioneiro na América Latina a sancionar uma lei específica para os refugiados; e o terceiro motivo, o fato de que os refugiados acolhidos no Brasil contam com o auxílio e apoio de organizações governamentais e não governamentais que prestam assistência médica, moradia, alimentação, proteção jurídica e mediações/serviços para promoção da integração local (ANDRADE e DOULA, 2020, p.3).

Outrossim, o Conare aponta que apesar da população refugiada no Brasil ser bastante diversificada com pessoas oriundas de 55 países diferentes, os venezuelanos representam 90% desse total. De tal forma que, mais de 130 mil solicitações de reconhecimento da condição de refugiado foram registradas por venezuelanos no Brasil até julho de 2020 e aproximadamente 260 mil venezuelanos vivem atualmente no país (ACNUR, 2020).

De acordo com o banco de dados do Núcleo de Estudos de População da Unicamp, a população refugiada no Brasil com registro ativo tem se concentrado sobretudo na região norte, mas também tem se evidenciado um grande número dessa população na região Sul. E, apesar de em menor quantidade verifica-se que esses venezuelanos têm se espalhado por todo o Brasil, conforme mostra a figura abaixo:

Figura 1- Imigrantes da Venezuela com registros ativos no Brasil, entre 2018 e março de 2020, segundo município e Unidade da Federação de residência.



Fonte: SISMIGRA. Departamento da Polícia Federal, Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil-OBMigra. Tabulações Observatório das Migrações em São Paulo, NEPO-UNICAMP.

Essa dispersão dos refugiados venezuelanos por todos os estados brasileiros, pode ser justificada pela Operação Acolhida, criada em março de 2018 como resposta do governo brasileiro ao grande fluxo migratório venezuelano, que se baseia em três pilares: ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização (CASA CIVIL, 2021). Este último, responsável desde abril de 2018 pela interiorização de mais

de 64 mil venezuelanos em 778 municípios brasileiros, por ser a principal estratégia do Governo Federal para diminuir a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima, provocada pelo aumento exponencial do fluxo migratório resultante da crise humanitária na Venezuela, e para promover a inclusão socioeconômica dos nossos vizinhos na sociedade brasileira (CASA CIVIL, 2022).

3.2 Processo de interiorização de refugiados venezuelanos no território brasileiro e seus resultados.

Assim, para garantir o atendimento humanitário aos refugiados e migrantes venezuelanos em Roraima, principal porta de entrada da Venezuela no Brasil, o governo federal criou, em 2018, a Operação Acolhida -uma grande força-tarefa humanitária executada e coordenada pelo Governo Federal com o apoio de entes federativos, agências da ONU, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e entidades privadas, totalizando mais de 100 parceiros, a Operação oferece assistência emergencial aos refugiados e migrantes venezuelanos que entram no Brasil pela fronteira com Roraima. (CASA CIVIL, 2021)

O atendimento ao fluxo de migrantes e refugiados venezuelanos na fronteira do Brasil com a Venezuela começa nas estruturas montadas para assegurar a recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem de todos quem vem do país vizinho, e conta com a atuação integrada de servidores federais, militares, profissionais de organismos internacionais e entidades da sociedade civil. Segundo a Polícia Federal, de 2017 até junho de 2021, mais de 610 mil venezuelanos entraram no País e 260 mil solicitaram regularização migratória para buscar oportunidades e melhores condições de vida. (CASA CIVIL, 2021)

Para atender à grande quantidade de migrantes e refugiados, que aguardam a oportunidade de participar do processo de Interiorização ou absorção no mercado local, a Operação Acolhida estabeleceu, na área urbana de Boa Vista, 12 abrigos para acolhimento de indígenas e não indígenas. Nestes abrigos, são oferecidos alimentação, proteção, segurança, saúde e atividades sociais e educativas. (CASA CIVIL, 2021)

Além disso, criou, no entorno da Rodoviária Internacional de Boa Vista, um posto de recepção e apoio, onde são oferecidos serviços de informações, local para

banho, instalações sanitárias, guarda-volumes, local de distribuição de doações e alimentos e refeitório. (CASA CIVIL, 2021)

Ainda em Boa Vista, foi instalado um posto de interiorização e triagem, para atender pendências quanto à regularização migratória e, que possui em seu interior o centro de coordenação de interiorização, responsável por realizar todo o processo de interiorização. A operação acolhida estendeu um braço em apoio ao município de Manaus, estabelecendo um posto de recepção e apoio na rodoviária, além de um posto de interiorização e triagem, com serviços semelhantes aos postos de Pacaraima e Boa Vista. (CASA CIVIL, 2021) Tem-se, que:

O Processo de Interiorização da Operação Acolhida é a principal estratégia do Governo Federal para diminuir a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima, provocada pelo aumento exponencial do fluxo migratório resultante da crise humanitária na Venezuela, e para promover a inclusão socioeconômica dos nossos vizinhos na sociedade brasileira. (CASA CIVIL, 2022)

A Estratégia é baseada no deslocamento de migrantes e refugiados venezuelanos que, voluntariamente, sinalizam o desejo de começar uma nova vida em outros estados brasileiros. Com o apoio de entidades parceiras, como companhias aéreas, agências da ONU, Organizações da Sociedade Civil entre outros, a Estratégia de Interiorização oferece oportunidades de inserção socioeconômica, com a devida proteção social. (CASA CIVIL, 2022)

Com o apoio de entidades parceiras, como companhias aéreas, agências da ONU, Organizações da Sociedade Civil entre outros, a Estratégia de Interiorização oferece oportunidades de inserção socioeconômica, com a devida proteção social. Desde abril de 2018 mais de 64 mil venezuelanos foram interiorizados para 778 municípios brasileiros. (CASA CIVIL, 2022)

Para participar da Estratégia de Interiorização, os migrantes e refugiados venezuelanos precisam: estar legalmente regularizados no Brasil na condição de migrante ou refugiado; assinar um termo se voluntariando para participar da Estratégia de Interiorização; estar devidamente imunizado de acordo com esquema vacinal estabelecido pelo Ministério da Saúde; passar por avaliação médica. (CASA CIVIL, 2022)

Importante ainda destacar que existem quatro diferentes modalidades de Interiorização:

INSTITUCIONAL (ABRIGO-ABRIGO)

consiste no deslocamento de beneficiários dos abrigos emergenciais em Roraima para abrigos da interiorização, geridos pelo poder público ou pela sociedade civil, em cidades de destino selecionadas. (...)

REUNIFICAÇÃO FAMILIAR

consiste no deslocamento para promover o reencontro entre beneficiários e seus familiares que já residam regularmente em outra cidade do Brasil e estejam dispostos e tenham condições de oferecer apoio e moradia. (...)

REUNIÃO SOCIAL

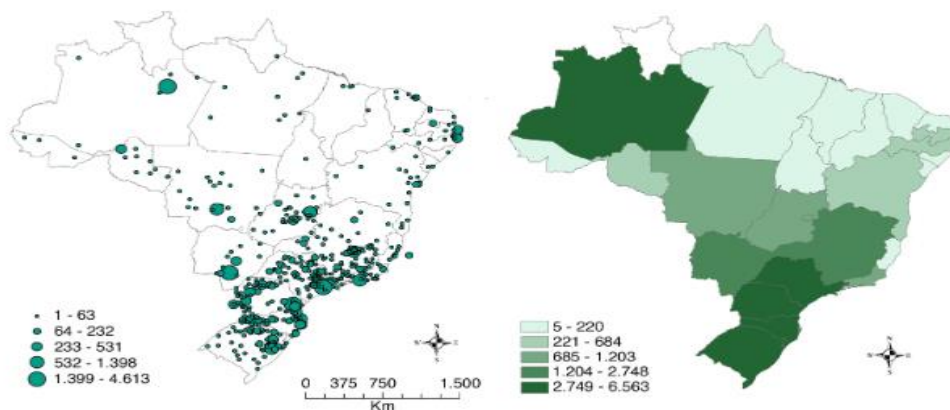
consiste no deslocamento de beneficiários para unir-se a indivíduos com quem possuam vínculo de amizade ou afetividade, ou a familiares cujo vínculo não possa ser comprovado por meio de documentação. (...)

VAGA DE EMPREGO SINALIZADA (VES)

Consiste no deslocamento de beneficiários que receberam sinalização de oportunidade laboral em outras regiões do Brasil. (...) (CASA CIVIL, 2022)

Diante desse cenário, o Processo de Interiorização da Operação Acolhida tem se mostrado a principal estratégia do Governo Federal para diminuir a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima, provocada pelo aumento exponencial do fluxo migratório resultante da crise humanitária na Venezuela, e para promover a inclusão socioeconômica dos nossos vizinhos na sociedade brasileira. (CASA CIVIL, 2022) Segundo o painel de interiorização do Ministério do Desenvolvimento Social 70.428 beneficiários desde abril de 2018 interiorizados em 800 municípios do Brasil:

Figura 2 FIGURA 2 - Imigrantes da Venezuela interiorizados no período de 05 de abril de 2018 a 10 de julho de 2020 segundo município e UF de destino, Brasil

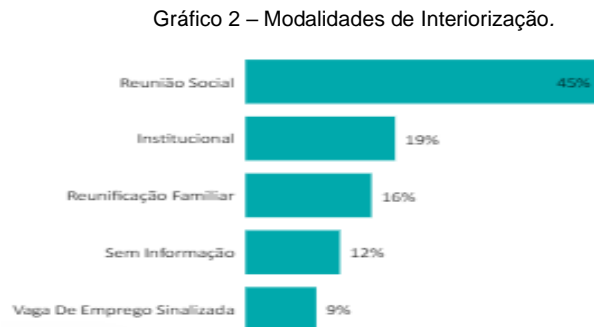


Fonte: Organização Internacional das Migrações-Brasil, 2020. *Tabulações Observatório das Migrações em São Paulo, NEPO-UNICAMP* (Baeninger, Demétrio e Domeniconi, 2020).

A partir da figura acima pode-se vislumbrar o resultado do processo de interiorização entre os anos de 2018 e 2020, de maneira que fica evidente que o processo de interiorização tem levado refugiados venezuelanos para municípios de

todos os estados brasileiros, diminuindo assim a pressão que antes se tinha em Roraima.

Dado importante que o painel de interiorização também traz é a porcentagem de interiorização por modalidade:



Fonte: Painel de Interiorização, Ministério do Desenvolvimento Social.

Tais porcentagens revelam um ponto positivo de que quase a metade dos venezuelanos foram interiorizados para unir-se a indivíduos com quem possuam vínculo de amizade ou afetividade, ou a familiares cujo vínculo não possa ser comprovado por meio de documentação. No entanto, também revela que apenas 9% dos venezuelanos foram interiorizados com uma sinalização de oportunidade laboral, o que é preocupante pois o trabalho para os refugiados é uma das principais ferramentas para sua sobrevivência.

Ainda, no que concerne ao trabalho, o painel de interiorização traz as 10 experiências de trabalho mais registradas, o que permite vislumbrar o cenário de empregabilidade dos refugiados venezuelanos no Brasil, conforme estampado pelo gráfico abaixo:

Gráfico 3 - As 10 experiências de trabalho mais registradas de imigrantes da Venezuelana interiorizados

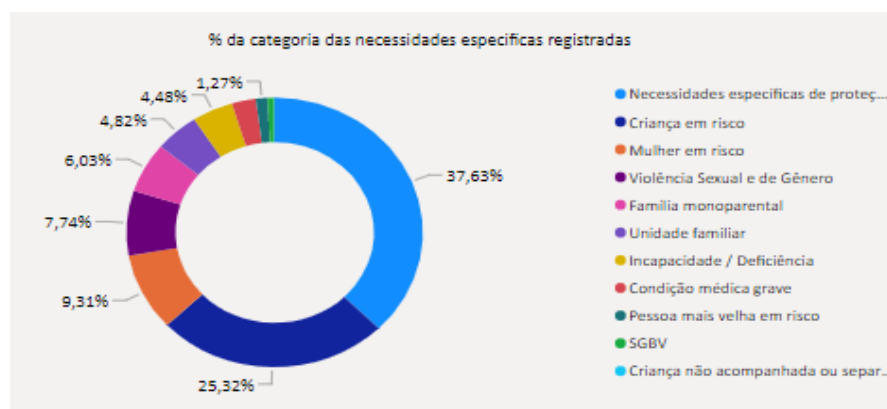


Fonte: Painel de Interiorização, Ministério do Desenvolvimento Social.

Por esses dados destaca-se que os venezuelanos interiorizados tem sido inseridos no mercado de trabalho em empregos que em grande parte não exigem conhecimento técnico, a maioria empregos braçais, mesmo que conforme o próprio painel de interiorização traz, 55% possuam nível médio de escolaridade e 19% possuam ensino técnico ou ensino superior ou pós-graduação.

Outro dado de suma relevância que o referido painel traz trata das necessidades específicas dos refugiados venezuelanos interiorizados registrados no ProGres. Sendo que, de refugiados venezuelanos registrados nessa base de dados, 13.755 informaram possuir ao menos uma necessidade específica:

Gráfico 4 - Porcentagem da categoria das necessidades específicas registradas de imigrantes venezuelanos interiorizados.



Fonte: Painel de Interiorização, Ministério do Desenvolvimento Social.

Essas necessidades específicas evidenciam o quadro de vulnerabilidade extrema que grande parte dos refugiados se encontram, pois ser refugiado já traz intrinsecamente a vulnerabilidade consigo e somada às necessidades específicas torna o indivíduo ainda mais vulnerável, e por consequência mais difícil sua vivência e sobrevivência em um país que não é o seu.

De todo o exposto sobre o processo de interiorização e os dados resultantes desse processo obtidos através do painel de interiorização, não resta dúvidas que a Estratégia de Interiorização é um dos principais pilares da resposta à emergência humanitária decorrente do deslocamento de pessoas da Venezuela estabelecida pelo governo brasileiro, contudo, ainda há barreiras significativas no que concerne a integração e acolhimento dos refugiados venezuelanos quando

interiorizados, e necessidades específicas que demandam uma atenção especial, o que até então não foi verificado.

Além disso, o processo de interiorização se mostra como um mecanismo para “desafogar” a região Norte do Brasil, dispersando os refugiados por diferentes lugares do Brasil, mas não se verifica um acompanhamento desses refugiados após serem interiorizados, ficando estes muitas das vezes desassistidos sem o devido amparo e acompanhamento pelo governo brasileiro.

3.3 Fatores e desafios na integração local de refugiados venezuelanos

O ACNUR no seu trabalho com refugiados trabalha com três estratégias de soluções duráveis, sendo: a integração local, a repatriação voluntária e o reassentamento. A integração local, por sua vez, apesar de ser a solução mais adequada a se buscar, consiste na solução mais difícil de se concretizar de fato. Isto porque a integração local compreende “a adaptação do refugiado à sociedade do Estado que o acolheu e lhe concedeu refúgio, tarefa que conta, muitas vezes, com a participação da sociedade civil por meio da atuação de organizações não-governamentais que se ocupam dos refugiados” (JUBILUT, 2007, p. 154).

No que concerne à adaptação à sociedade do Estado que concedeu refúgio a presença de elementos culturais similares entre o local de origem e o de destino poderia por vezes ser facilitador do processo de integração local, porém dificilmente há a ocorrência dessa similaridade. Devido a isso, por não depender somente de fatores de cunho jurídico e governamental, mas também demandar fatores socioculturais, que o processo de integração local dos refugiados é desafiador e complexo.

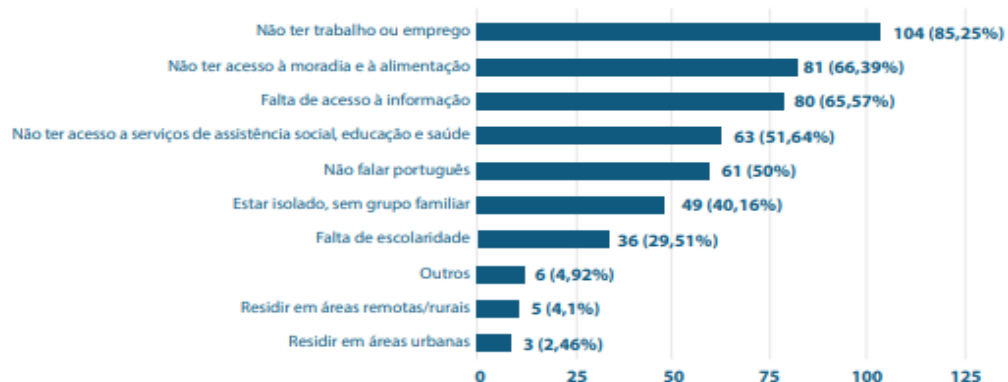
Um dos principais obstáculos é a dificuldade em acolher o outro diferente e o sentimento de percebê-lo como um intruso, vez em que os “estrangeiros geralmente são vistos como indesejados, invasores que não compartilham dos mesmos códigos socioculturais e, como “outsiders”, passam a lidar com a indiferença e a violência, como a exploração, a discriminação e o preconceito dos “estabelecidos”” (ANDRADE e DOULA, 2020, p. 3-4).

Ainda, de acordo com o ACNUR, os desafios da integração local são:

TRABALHO: Acesso ao mercado de trabalho formal | Bancarização | Emissão de CTPS
 EDUCAÇÃO: Revalidação de diplomas | Oferta de curso de português | Sensibilização da rede local de educação
 MORADIA: Abrigamento específico | Custos de aluguel | Entraves para a locação
 ACESSO À SERVIÇOS E À INFORMAÇÃO: Dificuldade para acesso a serviços | Desconhecimento dos fluxos de funcionamento | Acesso negado
 DISCRIMINAÇÃO E XENOFOBIA (ACNUR, 2020)

Ou seja, há vários problemas que dificultam a integração do refugiado no território brasileiro, e muitas das vezes o refugiado enfrenta não só um desafio, mas vários juntos. Além disso, esses desafios dificultadores da integração local consequentemente também são fatores de risco e vulnerabilidade externos dos refugiados e migrantes venezuelanos e que aumentam o risco desses refugiados serem vítimas do tráfico de pessoas. Conforme demonstrou o “Relatório Situacional Brasil” sobre tráfico de pessoas em fluxos migratórios mistos, em especial de venezuelanos:

Gráfico 5 - Fatores de risco e vulnerabilidades externos dos refugiados e migrantes venezuelanos.



Fonte: Questionário Análise Situacional Tráfico de Pessoas UNODC (Anexo I)

No tocante à discriminação e xenofobia como fator dificultador da integração local, a venezuelana migrante Francis Salazar na reportagem realizada pela Folha de São Paulo (2020), ressaltou a diferença de tratamento que migrantes de diferentes etnias recebem, para ela “o brasileiro enaltece algumas migrações e trata outras como indesejadas, especialmente as de não brancos e não qualificados”.

A fala de Francis retrata a realidade de grande parte dos refugiados que se encontram em território brasileiro, que lamentavelmente, além de carregar as dores de sair a força de seu país e muitas das vezes deixar família para trás, ainda tem que

conviver com o preconceito e a xenofobia no país que o recebe. Neste ponto, queda evidente que o Brasil é sim um país que recebe refugiados, mas isso não significa na mesma proporção que é um país que acolhe.

Ainda na reportagem em que participou, Francis em um de seus relatos descreve a diferença de tratamento que recebeu ainda na fronteira e depois quando interiorizada:

Hoje conheci uma jovem venezuelana que chegou a São Paulo há um mês. Passou vários meses em Boa Vista. Sua situação atual me fez lembrar muitas coisas que achei que tinha esquecido. Na fronteira, a relação entre os venezuelanos e os nacionais é tensa. A xenofobia é lei, a falta de oportunidade de emprego cria uma competição quase selvagem. O choque cultural é mais forte, o calor é sufocante, o que esgota física e mentalmente e não ajuda a acalmar os ânimos. Aqui em São Paulo consegui ter um círculo de amizades que durante esta quarentena cresceu em seu apoio e palavras de ânimo. (FOLHA DE S. PAULO, 2020)

Por esse relato, vislumbra-se que a xenofobia tende a ser mais evidente em regiões do Brasil com mais concentração de refugiados e regiões menos desenvolvidas economicamente. Conforme explica Jubilut (2007, p.6), tal questão pode ser explicada pelo fato de que os brasileiros tendem a enxergar o refugiado como um migrante, e associam imediatamente a sua inclusão no território brasileiro com a perda de empregos e benefícios, que por sua vez fato bastante verificado no mundo globalizado.

Dessa forma, quanto mais os serviços públicos dos locais de acolhida forem pressionados, mais preconceito vai existir com o refugiado. Portanto, para solucionar essa colisão de direitos fundamentais, se mostra necessário a flexibilidade dos direitos envolvidos para que ambos sejam protegidos, ou seja, invocar o princípio da ponderação entre os direitos fundamentais envolvidos (JUBILUT, 2007, p. 205). Contudo, ocorre que:

(...) com os problemas sociais enfrentados pelos Estados atualmente, agravados pelo fenômeno da globalização, é raro encontrar pessoas dispostas a flexibilizar os seus direitos para contemplar uma maior gama de titulares, residindo nesse fato um dos grandes entraves à difusão do Direito Internacional dos Refugiados, no que concerne à sua integração nos países de acolhida. (JUBILUT, 2007, p. 205)

Ainda no que concerne às dificuldades que impedem a concretização da integração local de refugiados, a intolerância e a violência tem se somado a xenofobia

e tornado a vida de refugiados venezuelanos no Brasil mais penosa e gerado um sentimento de medo no que diz respeito ao contato social com os nacionais.

Sobre isso, destaca-se a notícia veiculada no Jornal O Globo, que noticiou que um imigrante venezuelano foi morto em São Paulo por dívida de R\$ 100 de aluguel. Segundo o jornal, Marcelo tinha quatro filhos e morava com a esposa, a mãe e um irmão, todos venezuelanos. Eles viviam no mesmo terreno do locatário, que fugiu depois de atirar, na noite da última quinta-feira, o Samu foi acionado para prestar socorro, mas já era tarde.

A família venezuelana morava há oito meses no Jardim Oratório, e pagava R\$ 500 de aluguel. Porém, no último mês, só conseguiram pagar R\$ 400, e foi essa diferença de R\$ 100 que motivou o desentendimento entre o jovem venezuelano e o locatário, que acabou na morte daquele. Os movimentos sociais que foram entrevistados nesta notícia, em comunicado conjunto, lembraram o caso de Moïse que mobilizou a sociedade civil, e salientaram que “infelizmente esses casos não são isolados. O racismo e a xenofobia já ceifaram as vidas de muitos migrantes e refugiados que escolhem o Brasil para viver” (O GLOBO, 2022).

Através dessas, reportagem e notícia, tem-se um recorte da realidade vivenciada pelos refugiados venezuelanos no Brasil que é marcada pelo preconceito, pela vulnerabilidade social e econômica, pela exclusão social, pela xenofobia e em alguns casos pela violência. Fatores que, inevitavelmente, obstaculizam a integração local desses refugiados. Nesse sentido, Jubilut (2007, p. 206) enfatiza que apesar da problemática dos refugiados contar com o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos é precipuamente necessário a conscientização da sociedade receptiva desses indivíduos:

(...) demanda, além de uma conscientização internacional, a educação interna para a acolhida de refugiados, sendo que muitas vezes os nacionais dos países de acolhida vêem os refugiados como uma ameaça à garantia de seus próprios direitos, em especial de seus direitos sociais, pressionando os Estados a evitar ou a limitar o reconhecimento do status de refugiado. (JUBILUT, 2007, p. 206)

Não obstante, a isso ainda se soma a falta de informação sobre a questão, o que por consequência inviabiliza a compreensão da necessidade de assistência aos refugiados. O que se verifica no caso do Brasil, que apesar de possuir um bom sistema de acolhida na teoria, em contrapartida lida com a sociedade em geral que ainda não

possui a compreensão adequada da problemática dos refugiados (JUBILUT, 2007, p. 206).

3.4 Direito de pertencimento dos Refugiados

Diante do cenário de extrema vulnerabilidade que a maioria dos refugiados se encontram e face às dificuldades que dificultam e impedem sua integração local, o sentimento de pertencer ao novo país em que se encontra dificilmente é experimentado pelos refugiados. Além do “sentir-se” pertencente à sociedade do país que acolhe, o direito de pertencimento tem sido negado aos refugiados de maneira ostensiva. Para Benhabib:

Precisamos descriminalizar o movimento mundial de pessoas, e tratar cada pessoa, qualquer que seja seu status de cidadania, de acordo com a dignidade da personalidade moral. Isso implica reconhecer que atravessar fronteiras e procurar entrada em diferentes políticas não é um ato criminoso mas uma expressão da liberdade humana e a busca por melhoramento humano em um mundo que devemos compartilhar com nossos companheiros humanos. (BENHABIB, 2004, p. 176).

Nessa perspectiva, recorda-se que deslocar-se pela terra, seja por fundamento moral ou legal, é um direito fundamental, e as obrigações decorrentes deste decorrem do princípio de que os cidadãos que vivenciam este tipo de fenômeno devem ser vistos como indivíduos que possuem direito ao exercício básico de sua liberdade comunicativa, sendo fundamental para esta “o direito de retirada consentir com o direito de existir dentro de um estado delimitado” (BENHABIB, 2004, p. 136).

Tem-se também que a situação dos refugiados deve ser tratada primeiramente sob o ponto de vista do direito de hospitalidade como um direito humano universal. Porém, consoante destaca Arendt, o nacionalismo tem exacerbado práticas totalitárias que como consequência tem resultado na ampla exclusão de direitos a partir da exclusão do pertencimento político, ou seja, na perda do “direito a ter direitos”:

Só conseguimos perceber a existência de um direito de ter direitos (e isto significa viver numa estrutura onde se é julgado pelas ações e opiniões) e de um direito de pertencer a algum tipo de comunidade organizada, quando surgiram milhões de pessoas que haviam perdido esses direitos e não podiam recuperá-los devido à nova situação política global. (ARENDR, 2013, p. 296-297).

Somente com o cenário de uma humanidade completamente organizada, que a perda do lar e da condição política de um homem pode corresponder à sua expulsão da humanidade. Visto que, a pluralidade em sua essência marca e define o mundo, e a este cabe acolher e expressar essa pluralidade. De tal forma, que tudo que for contrário a isto leva o ser humano à uma solidão, ao sentimento de perda de mundo que um dia pertenceu, sentimento experimentado pelos refugiados, uma vez banidos de seu mundo, por meio do horror totalitário (SILVA, 2018, p. 376-377).

Nessa situação, a maioria dos refugiados temem a rejeição de sua condição e o que esta rejeição poderia trazer a eles. O que faz emergir a necessidade de reconhecimento e de identificação com uma comunidade política, que conseqüentemente contribui para um sentimento de desprezo por sua condição original (SILVA, 2018, p. 367).

E principalmente, para alimentar os sentimentos de isolamento e solidão de um mundo o qual não consegue mais se ver pertencente. Nesse ponto, Hannah Arendt distingue o sentido de isolamento do de solidão, pois para ela esses conceitos não possuem mesmo significado. De tal maneira, que entende a solidão como a experiência de não pertencer ao mundo, que é uma das mais radicais e tristes experiências que o homem pode experimentar em sua vida (ARENDR, 1989, p. 41).

Já, por isolamento entende como “a perda do espaço político de ação, isto é, quando nos encontramos privados de uma esfera política de ação e, portanto, amordaçados, sem discurso e alijados da capacidade de nos organizar e agir” (ARENDR, 1989, p. 527).

Assim, além de ter que viver indefeso, sem voz em um país novo, de tal modo que suas reivindicações tem que ser feitas por outras pessoas, ainda tem que viver com a experiência de ser quem é em lugar desconhecido, pagando o inevitável preço de ter que deixar para trás sua história, mesmo que isto não seja completamente possível já que a história do ser humano o acompanha em sua língua e suas memórias (SILVA, 2018, p. 379). Contudo, essa apartação de sua história, é inequivocamente desalentadora e desumana:

O refugiado vive o exílio da língua materna, o abandono do seu mundo, e sua experiência revela toda ordem de dificuldade no que concerne à conquista de direitos, uma vez que até suas reivindicações têm que ser feitas por meio de outros. É estar como criança indefesa, sob cuidados alheios. A língua, importante ícone de identidade, uma vez que define a pessoa como

integrante de um povo e de uma cultura, é o que resta ao refugiado, em memória do mundo perdido. (SILVA, 2018, p. 383)

Por conseguinte, os refugiados emergem com subalternos, e vivem à mercê da burocracia estrangeira, dependendo de sua caridade e recebendo hostilidade. Dessa forma, o refugiado vez em que se vê impedido de ser membro da nova comunidade a qual foi inserida e interdito da completude de seus direitos de fala, existência, ação e representação, vive com a angústia de saber que apesar de existir um mundo, uma comunidade na qual se encontra, não consegue pertence-la (SILVA, 2018, p. 378)

Logo, o direito de pertencimento é um direito humano que para ser completo e justo que “deve conter algum conteúdo de direitos civis e políticos que ficaria a cargo das soberanias democráticas e independente da condição de cidadão” (ABREU e CALLADO, 2021, p. 16), para que assim possa reivindicar seus próprios direitos com a sua própria voz, e pertencer de fato a nova comunidade que o recebeu.

Pois, ao passo em que se vive em um contexto de ampla concessão de direitos políticos aos nacionais e a negação desses direitos aos refugiados, manifesta que a inexistência de voz política colabora para a falta do direito a ter direitos, e que, por outro lado, tal realidade nega a dialética existente entre identidade política e direitos. Posto que, os refugiados possuem identidade cultural que os distingue da maioria, fato que introduz na comunidade a necessidade da contestação de seus direitos e das instituições legais, o que conduz imperativamente para novos modos de atuação e interação políticas. (BENHABIB, 2004, p. 168).

De sorte que, o direito humano de voz democrática pelo pertencimento político deve ser reconhecido aos refugiados, pois só assim conseguirão atuar na reapropriação e reinterpretção das instituições legais e tradições culturais (BENHABIB, 2004, p. 168). Destarte, ser refugiado é experimentar a dor da perda constante e forçada pela violência, autoritarismo e preconceitos de toda ordem, do que se é e do que se tem, em um real ultraje e depreciação da dignidade do ser humano (SILVA, 2018, p. 384). Por tudo isso, é imperioso que o refugiado:

(...) retorne ao convívio plural como membro legítimo e reconhecido, uma vez que é inimaginável que, existindo mundo, deste ele não possa participar. Sem essa condição de pertença, a dignidade não é plena, e sem ela se vive a experiência do isolamento, da desolação e solidão constante. (SILVA, 2018, p. 389)

Em suma, revela-se que o não pertencimento vivenciado pelos refugiados frustra a capacidade humana destes para a ação e o poder na esfera pública, e por consequência destrói a vida privada. De modo que, todo refugiado nutre em seu interior o desejo de se reintegrar ao mundo, de voltar a pertencer a uma comunidade política e dela fazer parte de fato, podendo gozar de seus direitos e deveres em sua efetiva participação (SILVA, 2018, p. 389). No entanto, em um país como o Brasil, perpetrado pelo preconceito, pela xenofobia, pela intolerância e pela violência, os refugiados se veem cada vez mais distantes de se sentirem pertencentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo estudo realizado, fica claro que a crise migratória venezuelana no Brasil tem acontecido e tem ganhado proporções enormes com o passar dos anos, colocando os refugiados em situação de extrema vulnerabilidade.

De todo o exposto, verificou-se que no que concerne ao arcabouço normativo, em nível internacional os refugiados possuem toda uma estrutura normativa protetiva, que estão abarcadas pelo Direito Internacional dos Refugiados e pelos Direitos Humanos. Contudo, a proteção aos refugiados, mesmo que garantida internacionalmente, realiza-se efetivamente no interior dos Estados. E, diante do cenário aqui estudado, ficou evidente que os refugiados ainda esbarram com resistências diante das políticas migratórias restritivas dos Estados receptores, onde suas vulnerabilidades específicas não são reconhecidas em relação às demais categorias de migrantes.

Logo, mesmo que o *ius migrandi* seja devidamente reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, a maioria dos deslocados forçados vivem na invisibilidade dos direitos básicos para sua sobrevivência. De modo com que, apesar da existência de um regime internacional de proteção aos direitos humanos de refugiados, estes ainda se deparam com inúmeras dificuldades e obstáculos que impedem a universalidade do gozo e exercício de fato desses direitos.

Por conseguinte, a nível nacional restou-se demonstrado que depois da longa jornada do refúgio em território brasileiro, o tratamento do refúgio foi se desenvolvendo de acordo com o aumento das exigências de apoio aos refugiados. Além disso, o Estado Brasileiro vem se tornando um dos principais receptores de solicitações de refúgio e desempenha um papel de liderança nas Américas na proteção internacional de refugiados.

Nota-se que o Brasil, tem se destacado positivamente sobretudo por conta da Lei n.º 9.474, de 1997, que “define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências”, e foi a primeira lei nacional a implementar um tratado de direitos humanos no Brasil, tornando-se a lei latino-americana considerada a mais ampla já existente em relação a essa problemática se evidenciou como um verdadeiro marco da história nacional da proteção aos refugiados no território brasileiro.

E, mais recente por conta da Lei de Migração de 2017 que passou a considerar os migrantes como cidadãos, autênticos detentores de garantias, direitos e deveres no território brasileiro, sob a ótica dos direitos humanos. No entanto, apesar desses avanços normativos ficou evidente no que concerne a efetivação de direitos, desde os mais básicos, que apesar do Brasil contar com uma lei bem estruturada, tal legislação na realidade tem se mostrado ineficaz na efetivação dos direitos desses refugiados, principalmente no seu direito de pertencimento.

Já ao analisar o processo de interiorização e os dados resultantes desse processo obtidos por meio do painel de interiorização, é manifesto que a Estratégia de Interiorização é um dos instrumentos mais importantes da resposta à emergência humanitária decorrente do fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil. Entretanto, observou-se que ainda há obstáculos em relação à integração e acolhimento dos refugiados venezuelanos quando interiorizados, e ausência de instrumentos voltados para atender as necessidades específicas.

Cumpram-se ainda destacar, que tal conclusão se chegou em virtude de todas as dificuldades e desafios, elencados no presente trabalho, que os refugiados venezuelanos tem vivenciado em território brasileiro. Assim, queda evidente que o Estado Brasileiro não tem conseguido lidar com o aumento exponencial do fluxo migratório venezuelano nos últimos anos, e muito menos atender as necessidades específicas dos refugiados venezuelanos que recebe.

Ressalta-se também, que a partir da notícia e reportagem acerca da realidade dos refugiados venezuelanos, adjunto aos outros dados aqui estudados, percebe-se que a realidade daqueles em território brasileiro tem sido marcada pelo preconceito, pela vulnerabilidade social e econômica, pela exclusão social, pela xenofobia, pela violência, pela falta de oportunidades e conseqüentemente pela não integração local desses refugiados.

Percebe-se também que diante de todo esse cenário e do modo como a sociedade tende a enxergar os refugiados, o refugiado se vê impedido de ser membro da comunidade e da completude de seus direitos de fala, existência, ação e representação, de maneira com que lhe negado então o direito de pertencimento.

Destarte, é possível considerar que o Brasil, à primeira vista, por possuir uma legislação específica sobre a temática e por receber um número tão alto de refugiados, faz transparecer ser um país acolhedor e integrador. No entanto, na prática, depara-se com uma legislação ineficaz, com graves desafios de isolamento e

xenofobia, ausência de políticas públicas eficientes e enormes obstáculos na integração dos refugiados, o que permite inferir que o Brasil recebe mas não acolhe, e tão pouco propícia ao refugiados o direito de pertencimento.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Global Trends 2020: Forced Displacement in 2019**. Jun. 2020. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf>>.

ACNUR. **Relatório global do ACNUR revela deslocamento forçado de 1% da humanidade**. 2020. Disponível em: <[ACNUR. **Guerra, violência e perseguição elevam deslocamentos forçados a um nível sem precedentes**. Jun. 2017. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2017/06/19/guerra-violencia-e-perseguiacao-elevam-deslocamentos-forcados-a-um-nivel-sem-precedentes/>>](https://www.acnur.org/portugues/2020/06/18/relatorio-global-do-acnur-revela-deslocamento-forcado-de-1-da-humanidade/#:~:text=O%20relat%C3%B3rio%20do%20ACNUR%20%E2%80%9CTend%C3%A2ncias,(categorizados%20como%20deslocados%20internos)>>.</p>
</div>
<div data-bbox=)

ACNUR. **Deslocamento forçado quebra recorde em 2019**. Jun. 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/06/18/deslocamento-forcado-quebra-recorde-em-2019/>>

ACNUR. **Programa de Ensino – Direito Internacional dos Refugiados**. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Direito_Internacional_dos_Refugiados_-_Programa_de_ensino.pdf>.

ANDRADE, Marco Paulo; DOULA, Sheila Maria. A mídia regional e representação social da violência: o caso dos refugiados venezuelanos no norte do Brasil. **Revista Pauta em Geral – Estudos em Jornalismo**, Ponta Grossa. V. 7. P. 1-20, 2020.

ANNONI, Danielle (org.). **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: Geai/UFPR, 2018. 759p. Disponível em: <http://gedai.com.br/wp-content/uploads/2018/08/livro_%20Direito%20Internacional%20dos%20Refugiados%20e%20o%20Brasil.compressed-ilovepdf-compressed.pdf>. Acesso em 28 dez. 2020.

ARENDDT, Hannah. O declínio do estado nação e o fim dos direitos do homem in **Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo e totalitarismo**, Trad.: Roberto Raposo, São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 313.

ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

BENHABIB, Seyla. **The Right of the Others. Aliens, Residents and Citizens**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF, 1997. Disponível em : < [BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Brasília, DF, 2017. Disponível em : < \[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm\]\(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm\) >](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm#:~:text=L9474&text=LEI%20N%C2%BA%209.474%2C%20DE%2022,1951%2C%20e%20determina%20outras%20provid%C3%A2ncias.> ></p>
</div>
<div data-bbox=)

CASA CIVIL. **A Operação Acolhida.** Disponível em: < <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2> >

CASA CIVIL. **Interiorização.** Jan. 2022. Disponível em: < <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal-1/interiorizacao> >

Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Macedo, M., **Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020.** Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

CONVENÇÃO Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em: < http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_a_o_Estatuto_dos_Refugiados.pdf >

DECLARAÇÃO de Cartagena. Disponível em: < http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf >

FALANGOLA, Renata de Farias. **O Direito Internacional dos Refugiados e os ordenamentos jurídicos brasileiro e português: uma análise da efetividade da proteção.** 2017. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2017.

GALINDO, George R. B. (org.). **Migrações, deslocamentos e direitos humanos.** Brasília: IBDC; 1. ed., Grupo de Pesquisa C&DI, 2015. 122p.

GONÇALVES, Jayana Vilar Ferreira. **Direito ao acolhimento segundo a Convenção de Genebra: aspectos de sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** 2019. 52 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito do Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro.** São Paulo: Editora Método, 2007. 240p. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O_Direito_Internacional_dos_Refugiados.pdf >.

LANGOSKI, Deisemara Turatti. **O sujeito cidadão nos deslocamentos humanos forçados: uma concepção de cidadania fraterna**. 2017. 530 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

MACHADO, Luciana de Aboim et al. (Coord.). **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Florianópolis: Conpedi, 2021.

MANTOVANI, Flávia. Diário de uma refugiada: venezuelana relata experiência de migrar ao Brasil. **Folha de S. Paulo**, Viçosa-MG, 12 dez. 2020. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/12/diario-de-uma-refugiada-venezuelana-relata-experiencia-de-migrar-ao-brasil.shtml> >

MARTINS, Elisa. Depois de Moise: imigrante venezuelano é morto em SP por dívida de R\$ 100 de aluguel. **O GLOBO**, Brasil, 10 fev. 2022. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/depois-de-moise-imigrante-venezuelano-morto-em-sp-por-divida-de-100-de-aluguel-25387956> >

OLIVEIRA, T; CAVALCANTI, L; MACEDO, M. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2020**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento de Migrações, DF: OBMigra, 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES; BRASIL, Ministério da Justiça. **Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada**, vol. 2: Política de Refúgio do Brasil Consolidada. Brasília, 2017a.

SILVA, César Augusto S. da (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Mato Grosso: Editora UFGD, 2012. Disponível em < <file:///C:/Users/user/Documents/Downloads/direitos-humanos-e-refugiados-cesar-augusto-da-silva-org.pdf> >. Acesso em 22 dez. 2020.

SILVA, D. F. O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas. **Revista Brasileira de Estudos de População**. Belo Horizonte, v.34, n.1, p.163-170, jan./abr. 2017. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-3098a0001.pdf> >. Acesso em 29 dez. 2020.

SILVA, Ricardo George de Araujo. A questão dos refugiados e a ideia de pertencimento ao mundo em Hannah Arendt. **Philosophos - Revista de Filosofia**, Goiânia, v. 23, n. 1, p. 377–414, 2018. DOI: 10.5216/phi.v23i1.53031. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/philosophos/article/view/53031>.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. **Refúgio em Números, 6ª Edição**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

UNICEF. **Crise migratória venezuelana no Brasil: O trabalho do UNICEF para garantir os direitos das crianças venezuelanas migrantes**. Disponível em: < <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil> >

UNODC, TRACK4TIP. Relatório situacional Brasil: tráfico de pessoas em fluxos migratórios mistos, em especial de venezuelanos. 2021. 58p.