



BRASIL E VENEZUELA: O DIREITO HUMANO DE MIGRAR DOS REFUGIADOS VENEZUELANOS

BRAZIL AND VENEZUELA: VENEZUELAN REFUGEE'S HUMAN RIGHT TO MIGRATE

Thiago Augusto Lima Alves¹

RESUMO: A crise humanitária vivenciada na Venezuela tem causado o aumento do número de solicitações de refúgio no Brasil. Nesse âmbito, o objetivo geral do trabalho é analisar a concepção histórica do Direito Internacional dos Refugiados e das atuais legislações nacionais sobre direitos desse grupo de pessoas, propondo uma reflexão a respeito de alguns desafios enfrentados para a aplicação das normativas no contexto atual dos refugiados venezuelanos que chegam ao Brasil. A incursão metodológica que possibilita a realização desta investigação é direcionada por abordagens de pesquisa qualitativa e por método indutivo. O procedimento metodológico é bibliográfico e documental. Como considerações finais, verifica-se que, apesar de haver uma política migratória de defesa aos direitos humanos dos refugiados, algumas adversidades ainda estão presentes, como a efetivação das legislações, o que impacta diretamente a vida dessas pessoas.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Migração; Refugiados Venezuelanos; Venezuela; Brasil.

¹ Graduado em Direito (UNIFOR), especialista em Direito Constitucional (URCA) e mestrando em Relações Internacionais (UNILA). E-mail: thiagolimaalves.adv@hotmail.com.

ABSTRACT: The humanitarian crisis in Venezuela has caused an increase in the number of refugee applications in Brazil. In this context, the general objective of the work is to analyze the historical conception of international refugee law and the current Brazilian laws on these rights, proposing a reflection on some challenges faced for the application of regulations in the current context of Venezuelan refugees arriving in Brazil. The methodological incursion which enables the accomplishment of this investigation is guided by a qualitative approach and the inductive method. The methodological procedure is bibliographic and documental. As concluding remarks, it is possible to verify that, despite there being migratory policy for the defense of refugees' human rights, some adversities are also present, namely the implementation of legislation, which directly impacts the lives of these people.

Keywords: Human rights; Migration; Venezuelan Refugees; Venezuela; Brazil.

INTRODUÇÃO

A proposta deste estudo inicia-se a partir do preocupante quadro relacionado aos refugiados venezuelanos que chegam ao Brasil. No decorrer do século XX, devido ao grande número de refugiados gerados pela Segunda Guerra Mundial, a internacionalização dos direitos inerentes aos seres humanos e a reflexão/revisão sobre o tema dos refugiados originaram acordos internacionais direcionados para esse grupo de pessoas.

O Brasil foi o primeiro país da América do Sul a ratificar, no ano de 1960, a Convenção Internacional de 1951, relativa ao Estatuto do Refugiado. Em razão das limitações, temporais e geográficas, evidenciadas na referida Convenção, foi estabelecido, em 1967, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que propositava a ampliação do alcance da definição do termo “refugiado”. Tal documento foi assinado pelo Brasil no ano de 1972. Posteriormente, o País assinou a Declaração de Cartagena, de 1984, um documento regional que influenciou a associação entre o conceito de refúgio e o de direitos humanos, especificamente em relação a dignidade das pessoas na condição de refúgio. Em

2016, o Brasil foi favorável a Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes, dando continuidade na tradição de participante na solução dessas questões.

Em agosto de 1980, foi criada a Lei nº 6.815 (Estatuto do Estrangeiro) e, na década seguinte, foi estabelecida uma legislação para os refugiados, a Lei nº 9.474 (Estatuto dos Refugiados), de julho de 1997, alinhada à Convenção de Genebra de 1951, ao Protocolo Facultativo de 1967 e à Declaração de Cartagena de 1984. Em maio de 2017, foi sancionada a Lei nº 13.445 (Lei de Migração), que revogou a Lei nº 6.815/80. A nova lei concebe a migração como um direito do ser humano e apresenta o desafio de superar a abordagem que considerava o estrangeiro como uma ameaça à segurança nacional.

O relatório *World Migration Report 2020*, publicado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), estimou 272 milhões de migrantes internacionais no mundo em 2019, o que corresponde a 3,5% da população mundial. Ainda de acordo com o documento, 41 milhões de pessoas estão internamente deslocadas e outras quase 26 milhões de pessoas são refugiadas. Já o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR (2020) divulgou que existem 41,3 milhões de deslocados internos, 25,9 milhões de refugiados e 3,5 milhões de solicitantes de refúgio. O ACNUR concluiu ainda que o número de refugiados cresceu mais de 50% nos últimos 10 anos e que 52% dos refugiados são crianças. O documento da Agência da ONU para Refugiados revelou que 57% dos refugiados do mundo são da Síria, do Afeganistão e do Sudão do Sul; os três países que mais acolhem são Turquia, Paquistão e Uganda.

Atualmente, a Venezuela passa por uma crise humanitária que tem causado efeitos no Brasil. De acordo com o ACNUR (2020), a partir de 2014, mais de 4,5 milhões de venezuelanos já saíram do país, o que torna essa uma das mais recentes e maiores crises de deslocamento forçado na Venezuela e no mundo. Existem, conforme dados do ACNUR (2020), mais de 650 mil solicitantes de refúgio e cerca de 2 milhões vivendo sob outras formas legais de estadias nas Américas.

Nesse contexto, o objetivo geral do trabalho é analisar o desenvolvimento histórica do Direito Internacional dos Refugiados e das atuais legislações nacionais sobre direitos dos refugiados a fim de propor uma reflexão sobre alguns desafios enfrentados para a aplicação dessas legislações no cenário atual dos refugiados venezuelanos que chegam ao Brasil. A incursão metodológica que possibilita a realização desta investigação é

direcionada por abordagens de pesquisa qualitativa, pois esta permite aprofundar os entendimentos referentes à construção da legislação nacional sobre refugiados e compreender o processo internacional do fluxo de refugiados venezuelanos que chegam ao Brasil. O método indutivo também é usado, já que se parte de uma hipótese e o propósito é o de confirmá-la ou de refutá-la, para que, por meio da indução, chegue-se a conclusões que são apenas prováveis. O procedimento metodológico é bibliográfico e documental, uma vez que é realizado a partir do levantamento de referências teóricas e documentos oficiais já analisados e publicados. A pesquisa é de natureza básica, pois objetiva gerar novos conhecimentos que serão úteis para o avanço das discussões sobre o tema.

1 DIREITO INTERNACIONAL DA PESSOA HUMANA E DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

A proteção internacional dos Direitos da Pessoa Humana é formada pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados. Apesar de haver características compartilhadas, a coexistência dessas três realidades protetivas, no âmbito internacional, não é pacífica. Todavia, Trindade (2003) explica que, em essência, o objetivo desses três Direitos é o mesmo: a proteção do ser humano em seus aspectos mais fundamentais e vulneráveis, a qual deve ser realizada do modo mais efetivo possível.

O Direito Internacional dos Refugiados é uma especificidade dos Direitos Humanos que pretende ganhar forças e alcançar essas pessoas que são, talvez, entre os vulneráveis, as mais desprotegidas. Assim, parte-se da compreensão que considera a existência de um sistema único de proteção da pessoa humana dividido em três grandes vertentes.

Após a Segunda Guerra Mundial, diante da atrocidade vivenciada naquele período, a comunidade internacional considerou que seria importante viabilizar meios capazes de garantir a segurança e a sobrevivência humanas. Dessa forma, depreende-se que os direitos humanos são garantias individuais que objetivam a proteção dos direitos mais essenciais do ser humano em face ou de outros seres humanos – uma vez que, por serem todos essencialmente iguais, um não pode influenciar na esfera individual alheia –, ou em face do Estado (JUBILUT, 2007).

A construção dos Direitos Humanos² almejou a proteção do ser humano no que diz respeito à violação de direitos feita por parte do Estado, já que é no Estado que esses direitos são exercidos, é nele que o indivíduo exerce sua personalidade jurídica, como preceitua o artigo 6º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948): “[...] todos os indivíduos têm direito ao reconhecimento, em todos os lugares, da sua personalidade jurídica”. Somente no Estado podem ser realizadas essas garantias.

Houve reconhecimento dos direitos humanos e, em seguida, sua positivação no ordenamento jurídico interno dos países. Posteriormente, esses direitos foram levados ao âmbito universal. Para Flávia Piovesan (2017, p. 351),

A internacionalização dos direitos humanos constitui, assim, um movimento extremamente recente na história, que surgiu a partir do pós-guerra, como respostas às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. Apresentando o Estado como o grande violador de direitos humanos, a Era Hitler foi marcada pela lógica da destruição e da descartabilidade da pessoa humana, o que resultou no extermínio de onze milhões de pessoas. O legado do nazismo foi condicionar a titularidade de direitos, ou seja, a condição de sujeito de direitos, à pertinência a determinada raça – a raça pura ariana.

No período de pós-Segunda Guerra Mundial, nasceu a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, que substituiu a Liga das Nações e apresentou os propósitos de atuar na manutenção da segurança e da paz mundial e de desenvolver uma política internacional de aspecto universal e representativo entre os Estados, com caráter totalmente apolítico, humanitário e social. Jennifer Hyndman (2000, p. 3) esclarece, todavia, “que não há soluções humanitárias apolíticas capazes de lidar com deslocamentos humanos, tendo em vista que estes são eventos políticos”. Em razão disso, para a autora, o humanitarismo é um processo politizado que balanceia as necessidades dos refugiados e de outras pessoas deslocadas com os interesses dos Estados – isso fica mais claro quando se percebe que, entre os países sul-americanos, o Brasil recebe poucos refugiados.

Apesar disso, a ONU inaugura uma nova ordem internacional, fundada em princípios que modelam e dão novo significado ao conceito de soberania e que inclusive

² Existe uma diferença entre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. Estes são os direitos principais do ser humano positivados pelas ordens jurídicas dos Estados, internamente, e aqueles estão relacionados à liberdade e à igualdade que estão protegidas no plano internacional, ainda que não tenham respaldo em documentos internos. Utiliza-se para efeito deste estudo a expressão “direitos humanos”, pois o assunto relacionado aos refugiados é, em essência, internacional.

exercem funções constitucionais – como a limitação da discricionariedade dos Estados, obrigando-os a proteger os direitos humanos (DELGADO; GUEDES, 2017). É um organismo internacional que reafirma o movimento de internacionalização dos direitos humanos, pois, se a Segunda Guerra significou a ruptura com esses direitos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução (PIOVESAN, 2017, p. 352).

No ano de 1948, foi elaborada a Declaração Universal dos Direitos do Homem, um marco para a internacionalização dos direitos humanos. O documento enfatiza que o direito de migrar é um direito humano, conforme expresso, no artigo 13º, que “toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado”, como também tem “o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país”.

A partir desse documento, direitos básicos dos seres humanos puderam fazer parte da ordem jurídica internacional, não restritos apenas aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados. A comunidade internacional reconheceu a pessoa humana como parte direta da sociedade humana, naturalmente atuante como cidadã do seu país e igualmente cidadã do mundo, devido à proteção internacional que lhe é reconhecida.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos tem como características o universalismo, que garante os direitos a todas as pessoas, e a indivisibilidade, que protege todos os direitos. Flávia Piovesan (2010, p. 142) sintetiza o significado da Declaração:

A Declaração Universal de 1948 objetiva delinear uma ordem pública mundial fundada no respeito à dignidade humana, ao consagrar valores básicos universais. Desde seu preâmbulo, é afirmada a dignidade inerente a toda pessoa humana, titular de direitos iguais e inalienáveis. Vale dizer, para a Declaração Universal a condição de pessoa é o requisito único e exclusivo para a titularidade de direitos. A universalidade dos direitos humanos traduz a absoluta ruptura com o legado nazista, que condicionava a titularidade de direitos à pertinência à determinada raça (a raça pura ariana).

Esses mecanismos funcionavam e apresentavam um núcleo jurídico internacional atento ao indivíduo em tempos de paz. Para os problemas que envolvem pessoas na condição de refúgio, por outro lado, tem-se o Direito Internacional dos Refugiados. Este apresenta seu fundamento no conceito de humanitarismo e nos princípios básicos do Direito Internacional dos Direitos Humanos e tem como objetivo um ponto específico da proteção do indivíduo, que é protegê-lo da perseguição sofrida em função da raça, da

religião, da nacionalidade, entre outros abusos. Os refugiados recebem proteção do Direito Internacional dos Direitos Humanos e também do Direito Internacional dos Refugiados, os quais trazem mais garantias e proteção para essas pessoas. Como esclarece Jubilut (2007, p. 61),

Tal fato é extremamente positivo, pois fortalece a proteção ao refugiado, uma vez que, ao mesmo tempo em que se assegura o refúgio, livrando-o de violações de direitos relativos ao seu status civil, ele traz em si a necessidade de resguardar também os demais direitos humanos, para, com isso, aumentar o nível de proteção dado à pessoa humana.

A partir da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a tutela aos refugiados se fortaleceu, já que o artigo 1º definiu o conceito de refugiado e apresentou o princípio da não devolução – *non-refoulement* –, que impedia os países de expulsarem os refugiados de volta para seus países de origem, onde havia perseguição e violência. Desde aquele momento, a Convenção é considerada o eixo fundador do Direito Internacional dos Refugiados (BARICHELLO; ARAUJO, 2014).

No que se refere ao conceito de refugiado, contudo, ainda havia limitações temporais e geográficas que foram tornando o Estatuto ineficaz. Devido a essas limitações, foi estabelecido, no ano de 1967, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que ampliou o alcance da definição desse termo. Barichello e Araujo (2014, p. 73) explicam que

O Protocolo buscou eliminar as limitações geográficas e temporais contidas na Convenção de 51, a qual estabelecia que somente seriam reconhecidos como refugiados aqueles que tivessem receio de serem perseguidos em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951.

Outro valoroso documento, de âmbito regional, que corrobora os direitos dos refugiados é a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984), a qual estabelece conexão entre as três correntes da proteção internacional – Direitos Humanos, Direito dos Refugiados e Direito Humanitário – e influencia a política migratória adotada pelo Brasil. Essa legislação nasceu dos encontros entre representantes e especialistas de dez países latino-americanos na cidade de Cartagena das Índias, na Colômbia. O objetivo era debater a situação dos refugiados na América Latina. O Colóquio ampliou a definição do termo

refugiado ao concluir, na terceira parte do documento elaborado, que havia “violação maciça dos direitos humanos”.

Também no âmbito regional, é importante destacar a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994), que reconheceu a violação de direitos humanos como o motivo mais frequente para os deslocamentos humanos e para os pedidos de refúgio, concluindo que a proteção desses direitos é a melhor solução para prevenção dessas crises. O Brasil, desde os anos 1990, ratificou ou está em processo de ratificação da maioria dos tratados internacionais de direitos humanos, sendo estes norteadores dos princípios da Constituição de 1988 e responsáveis pela existência de uma efetivação jurídica da matéria. O País também coopera com a ONU e com a Organização de Estados Americanos (OEA) para a defesa dos direitos humanos.

A Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes (2016) adotou vários compromissos para melhorar a proteção de refugiados e migrantes. Levando em consideração de que existem cada vez mais pessoas saindo dos seus lugares de origem, seja de forma voluntária ou forçada, a Declaração surge como mais um instrumento para a defesa dos direitos dos refugiados e migrantes, não substituindo a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. Os Estados que adotam a Declaração reconhecem e se comprometem com a proteção de refugiados e que a assistência às comunidades de acolhimento são uma responsabilidade internacional compartilhada. Os Estados, ao aderirem a Declaração de Nova York, prometeram, também, a apoiar respostas abrangentes para fluxos em grande escala de refugiados, incluindo situações prolongadas, engajando todas as partes interessadas.

Ficou a cargo do ACNUR desenvolver um Marco Integral de Resposta aos Refugiados, que seria um “pacto global sobre refugiados”. De acordo com o ACNUR (2018), “o pacto global sobre refugiados é uma oportunidade única para fortalecer a resposta internacional a grandes movimentos de refugiados e a situações prolongadas de refugiados”. Os objetivos do pacto sobre refugiados são: diminuir a pressão em países de acolhimento; aumentar a autossuficiência dos refugiados; expandir o acesso a soluções de países terceiros; apoiar condições nos países de origem para retorno com segurança e dignidade. Em dezembro de 2018 a ONU aprovou o pacto global sobre refugiados,

possuindo a aprovação de 181 países. Estados Unidos e Hungria votaram contrariamente e República Dominicana, Eritreia e Líbia se abstiveram (EBC, 2020).

2 REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL

A Venezuela é um país da América do Sul que faz fronteira com o Brasil, a Colômbia e a Guiana. A capital é Caracas e a população ultrapassa 32 milhões de habitantes. Segundo o ACNUR (2020) informa em seus relatórios, a partir de 2014, mais de 4,5 milhões de venezuelanos já saíram do país, fato que significou uma das mais recentes e maiores crises de deslocamento forçado no mundo. A crise que acontece na Venezuela é complexa, pois envolve outros países, petróleo e luta pela liderança do país, que atualmente encontra-se sob o comando de Nicolás Maduro.

A mudança de presidente ocorrida no Brasil em 2018 e, conseqüentemente, a mudança da política externa adotada alteraram as relações diplomáticas estabelecidas com o país andino, o que dificultou o processo migratório, o que faz o Brasil não receber muitos refugiados quando comparado com a Colômbia, Equador, Peru, Chile e Argentina (ACNUR, 2020).

A principal rota de entrada dos refugiados venezuelanos no Brasil é pelo município de Pacaraima, no estado de Roraima. A escolha desses indivíduos pelo País pode ser associada à posição geográfica, haja vista que a emigração fronteiriça é uma possibilidade real de ascensão social para o grande número de migrantes que ali vivem e, também, às condições de proximidade e facilidade de acesso via terrestre (RODRIGUES, 2006). A chegada dos haitianos em 2010 desafiou o governo brasileiro a olhar para sua fronteira e entender essa nova migração.

Em 2009, haviam 12 postos de fronteira terrestre da Polícia Federal, sendo que, em 2014, passaram para 29 postos de controle de entrada de estrangeiros, ampliando ao longo da faixa de fronteira a presença do controle de entrada de estrangeiros de norte a sul do Brasil (BAENINGER, 2018, p. 465).

A lógica da segurança nacional em relação aos direitos dos migrantes pode ser constatada também em 2019, quando o Brasil deixou o pacto de migração³ da ONU, que por ser um acordo não vinculativo, não prevê punições para os signatários que não cumprirem. O pacto, versa sobre como proteger melhor os migrantes e integrá-los à sociedade, além de estabelecer regras para enviá-los de volta a seus países de origem, foi assinado no final do governo Temer e, sob o governo Bolsonaro, passou a ser indesejado. Como justificativa, o chefe do Poder Executivo afirmou que “o Brasil é soberano para decidir se aceita ou não migrantes”, conforme reportagem da *Deutsche Welle* (DW) de 09 de janeiro de 2019.

Ao colocar uma condicionante para aceitar migrantes (e nessa lógica refugiados), o governo brasileiro viola o artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) que trouxe a migração como um direito humano, a Convenção de Refugiados de 1951 e outros instrumentos legais internacionais sobre refugiados, direitos humanos e direito humanitário. Essa postura evidencia o caráter pouco inclusivo que ainda existem nas leis brasileiras sobre o tema, além de adotar uma política desfavorável e hostil ao país no plano externo, indo contrariamente a decisão política de mais de 160 países assinantes do Pacto de Migração, destoando da tradicional postura diplomática brasileira.

Abdelmalek Sayad (1979, p. 54) entende que o “imigrante é essencialmente uma força de trabalho, e uma força de trabalho provisória, temporária, em trânsito”. No caso dos refugiados venezuelanos, no entanto, não é apenas o trabalho que os faz sair da Venezuela. Emma Haddad explica a diferença entre esse imigrante que busca emprego – sendo esta a principal e única razão para sair de seu país (SAYAD, 1979) – e os refugiados:

Outros estrangeiros, como migrantes e imigrantes, podem, é claro, representar um desafio à identidade ou composição étnica de uma comunidade. No entanto, seu movimento transnacional tem sido uma das opções e eles permanecem enraizados na relação estado-cidadão "normal". A refugiada, por outro lado, não teve escolha em deixar seu país de origem. Ela foi forçada a sair da comunidade política doméstica de seu estado de origem e chega às fronteiras de um estado anfitrião solicitando entrada (HADDAD, 2008, p. 7, tradução nossa⁴).

³ A Declaração de Nova York (2016), deu origem a dois acordos, um sobre os refugiados e outro sobre os migrantes. Em 2019 o Brasil optou por se retirar do pacto sobre migrações.

⁴ Texto original: “*Other foreigners such as migrants and immigrants may of course present a challenge to the identity or ethnic make-up of a community. Yet their transnational movement has been one of choice and they remain rooted in the ‘normal’ state–citizen relationship. The refugee, in contrast, has had no choice in*

Nesse caso, a partir do momento em que fogem da violência sofrida no país de origem – necessitando, assim, que o Estado revise suas situações e os receba permanentemente – tornam-se solicitantes do refúgio e, em seguida, refugiados. Essa categoria é enquadrada em uma determinada legislação e política pública, cujo objetivo principal é proporcionar proteção.

3 LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA DO BRASIL

A legislação migratória brasileira se baseia, essencialmente, na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) e nas Leis nº 9.474, de 1997, e nº 13.445, de 2017. A legislação brasileira foi considerada importante pelo ACNUR por tratar da proteção aos refugiados e por ser referência para os demais países da América do Sul. Sobre o assunto, Antônio de Aguiar Patriota (2017, p. 173, tradução nossa⁵) explica que:

O Brasil atribui grande prioridade à proteção de migrantes, refugiados e pessoas impedidas de receber dinheiro. É parte da Convenção sobre Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, da Convenção de Apátridas de 1954 e da Convenção de 1961 sobre a Redução da Apatridia, e submeteu a adesão à Convenção sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes para Aprovação do Congresso.

O procedimento para a solicitação e a concessão do refúgio no Brasil, resumidamente, acontece da seguinte forma: primeiramente, solicita-se a condição de refugiado à Polícia Federal nas fronteiras; a análise do pedido é realizada pela Cáritas Arquidiocesanas; a seguir, a decisão é proferida, em primeira instância, pelo CONARE; dessa decisão, caso seja negado o reconhecimento do *status* de refugiado, abre-se outra fase, que é o recurso cabível da decisão negativa do CONARE para o Ministro da Justiça, que decidirá em último grau de recurso.

leaving her country of origin. She has been forced outside the domestic political community of her state of origin and arrives at the borders of a host state requesting entry”.

⁵ Texto original: “Brazil attaches great priority to the protection of migrants, refugees and stateless persons. It is party to the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol, to the 1954 Convention on Stateless Persons and to the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, and has submitted the accession to the Convention on the Rights of Migrant Workers for Congressional approval”.

A CRFB/88⁶, em seu artigo 1º, aborda os fundamentos que constituem o Estado Democrático de Direito, como a dignidade da pessoa humana. Já o artigo 3º revela que entre os objetivos fundamentais do Brasil estão os de “[...] construir uma sociedade livre, justa e solidária” e de “[...] promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. O artigo 4º idealiza a existência de um país integrado com a comunidade internacional, o qual colabore para o desenvolvimento das outras nações e para o fortalecimento dos direitos humanos:

No esforço de reconstrução dos direitos humanos do Pós-Guerra, há, de um lado, a emergência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, e, de outro, a emergência da nova feição do Direito Constitucional ocidental, aberto a princípios e a valores, com ênfase no valor da dignidade humana. Por sua vez, no âmbito do Direito Constitucional ocidental, testemunha-se a elaboração de textos constitucionais abertos a princípios, dotados de elevada carga axiológica, com destaque ao valor da dignidade humana (PIOVESAN, 2017, p. 353 e 354).

O texto da CRFB/88 não discorre expressamente sobre os refugiados, mas estes estão inseridos no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CRFB/88), na prevalência dos direitos humanos e concessão de asilo político (art. 4º, incisos II e X, CRFB/88). Além desses dispositivos, existe o artigo 5º, o qual assegura 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”. Segundo Jubilut (2007, p. 181),

Com base nesses princípios, pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo, são expressamente assegurados pela Constituição Federal de 1988, sendo ainda elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, além de obrigar o Brasil a zelar pelos direitos humanos e a respeitá-los, a concessão do refúgio seria uma forma de efetivação dos dispositivos constitucionais,

⁶ A Constituição deveria ser um símbolo de repactuação social e democrática do País, porém, seus princípios constitucionais confrontavam com o legado autoritário que a Lei nº 6.815/80 havia trazido dos anos de opressão vividos pelo Brasil. O tema é complexo, mas, durante 37 anos, a referida lei (fundamentada no paradigma da segurança nacional e da proteção ao mercado de trabalho interno) produziu efeitos no ordenamento jurídico brasileiro até, finalmente, ser revogada pela Lei nº 13.445/17.

de modo que os princípios estariam sendo cumpridos e a igualdade estaria assegurada, o que gera segurança jurídica sobre o tema. É importante salientar que o refugiado, uma vez reconhecido pelo País, goza de igualdade perante os brasileiros natos e naturalizados, uma vez que é detentor dos direitos sociais preceituados o artigo 6º da CRFB/88, mas não tem direito de votar nem de ser votado, o que incita uma complexa e necessária discussão sobre sua cidadania.

O Brasil, em 1997, estabeleceu uma lei específica para os refugiados: a Lei nº 9.474, de 22 de julho, que estabeleceu os critérios para se atribuir o *status* de refugiado e que também determinou o procedimento para o devido reconhecimento dessa condição. A lei é responsável pela criação do CONARE, órgão administrativo que trata do tema dos refugiados no país.

A Lei nº 9.474/97 foi produzida a partir do Programa Nacional de Direitos Humanos, de 1996, e elaborada pelo governo brasileiro em conjunto com o ACNUR (PNDH, 1996). A referida legislação é conhecida como umas das mais avançadas do mundo e é pioneira na América Latina, “[...] sendo usada como parâmetro para inúmeros outros países, pois traz uma ampla abordagem de situações que caracterizam o *status* de refugiado” (PEREIRA, 2004, p. 36). Apesar de ser considerada uma legislação importante em âmbito internacional, ainda não é tão avançada quanto legislações como a do México e a da Argentina, pois nesses países a legislação específica para os refugiados abrange a questão de gênero como fundamento de perseguição e de concessão do refúgio.

No ano de 2017, foi aprovada no Brasil a Lei nº 13.445, que revogou o Estatuto do Estrangeiro – Lei nº 6.815/80. A nova legislação, responsável por regulamentar as questões de migração, deveria representar um pleno avanço para a ordem constitucional, tanto devido ao processo de mobilização social – uma vez que sua inicialização contou com a participação da sociedade –, quanto devido à expectativa de superação da herança autoritária que detinha a antiga lei.

No entanto, a forma como se consolidou o processo legislativo e, acima de tudo, a fundamentação dos vetos da Presidência da República, também presentes no decreto de regulamentação da nova lei, demonstraram que o instituto do refúgio era abordado a partir da lógica de segurança nacional, já bem conhecida na época da Ditadura Militar. Os avanços trazidos pelo novo marco legal são importantes e foram celebrados por muitos

pesquisadores, movimentos e representantes da sociedade civil afeitos ao tema das migrações. Dentre os avanços, destacaram-se a desburocratização do processo de regulação migratória, a institucionalização da política de vistos humanitários e a não criminalização dos indivíduos por razões migratórias. A lei nova prevê, ainda, a inclusão social, laboral e produtiva do migrante, por meio de políticas públicas, e o acesso igualitário e livre a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (SARTARETTO; BAGGIO, 2019).

Tais medidas, contudo, devem, hoje, ser avaliadas com cautela e criticidade, considerando-se o momento histórico atual e as inúmeras dificuldades que a legislação teve de superar em relação ao antigo processo político imposto ao País. Durante os 21 anos de ditadura militar no Brasil (1964 – 1985), o estrangeiro era visto predominantemente como um inimigo: havia a crença de que o estrangeiro era nocivo à nação, quer seja porque ele representaria um risco para a segurança nacional, quer seja porque “roubaria” empregos dos brasileiros. A transição do período ditatorial para a reabertura democrática no País foi “lenta, gradual e segura”, conforme slogan elaborado pelo comando do regime militar, responsável por essa transição. Isso prejudicou a viabilização de debates mais amplos sobre o significado da reabertura. O processo também contribuiu para que as violações aos direitos humanos ocorridas nos anos de chumbo não fossem efetivamente enfrentadas (SARTARETTO; BAGGIO, 2019).

Essas características fizeram com que a CRFB/88, apesar dos seus inegáveis avanços na defesa dos direitos humanos e fundamentais, continuasse a reproduzir, sutilmente, a lógica autoritária contra os estrangeiros, porque a Lei nº 6.815/80 continuava a produzir efeitos no ordenamento jurídico do País. No início do século XXI,

Em razão da migração de retorno, de novos fluxos migratórios que foram se organizando em direção ao país e da falta de harmonização entre o Estatuto do Estrangeiro e a CF/88, foi necessária uma intensa produção de normas relativas às questões de migrações, sobretudo por meio de instrumentos infralegais – como as resoluções de órgãos colegiados – o que não significou uma necessária articulação do tema em termos de elaboração de uma nova política nacional sobre migrações, ao contrário, foi tornando a aplicação dessas normativas cada vez mais complexa (CLARO, 2015, p. 121).

A nova realidade migratória que o Brasil experienciava e as inúmeras legislações infralegais que não conseguiam suprir a demanda dessa nova realidade foram os combustíveis para que a sociedade exigisse uma nova legislação mais adequada ao novo momento do País.

4. O CONARE E A OPERAÇÃO ACOLHIDA

O CONARE foi criado por meio da lei nº 9.474/97, sendo encarregado de revisar e decidir todas as solicitações de refúgio no Brasil. Ele também é a autoridade responsável por definir a política brasileira de refúgio. Está ligado ao Ministério da Justiça e é constituído por representantes dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, do Trabalho e Emprego, da Saúde e da Educação, assim como por representantes da Polícia Federal e de organizações da sociedade civil dedicadas à assistência, integração local e proteção dos refugiados no País. O ACNUR e a Defensoria Pública da União têm um assento no CONARE com direito de voz, mas não de voto.

A atuação do Comitê não se limita ao registro dos refugiados, pois atua também na formulação de políticas que promovem a integração dessas pessoas ao País, garantindo a documentação básica de identificação e trabalho e possibilitando, além da livre circulação pelo território nacional, o acesso a outros direitos civis, como saúde e educação. Vale destacar que o registro tem uma função importante para a promoção de políticas públicas, pois por meio dele são gerados gráficos estatísticos.

Desde o início de sua existência, no ano de 1998, o CONARE já realizou mais de 70 reuniões plenárias e mais de 13 reuniões extraordinárias. Essas reuniões dedicam-se a analisar as solicitações de refúgio, para o reconhecimento ou não da condição de refugiados por parte dos solicitantes. Também se decide a cessação ou a perda da condição de refugiado.

De acordo com a 4ª edição do relatório Refúgio em Números, publicado em 2019 pelo CONARE, o Brasil reconheceu, entre 2011 e 2018, 11.231 mil pessoas refugiadas. O Comitê decidiu, em 2018, 13.083 processos; destes, reconheceu elegibilidade a 777, arquivou 2.165 e extinguiu 3.949.

A atuação do Comitê é necessária, mas, conforme Moreira (2012, p. 210), “[...] o CONARE se voltou, desde o início de seu funcionamento, para a função de elegibilidade, deixando em segundo plano a atribuição de prover medidas relativas à proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados [...]”. Outro problema que dificulta o cumprimento da Lei nº 9.474/97 é não haver uma delimitação das políticas públicas de integração local dos refugiados, o que revela uma generalização do assunto, pois não se incentiva o desenvolvimento de estratégias para a realização dessa integração.

Uma questão crítica, como cita Jubilut (2006, p. 40), é “[...] o fato de o CONARE estar ligado ao Executivo, o que pode levar a decisões políticas [...]”. Para a autora, também, há “[...] falta de políticas públicas para os refugiados [...]”, algo que impacta a efetivação dos acordos internacionais firmados, os quais garantem dignidade à pessoa do refugiado. Esse fato ficou evidente no ano de 2017, quando o Governo Federal demorou a agir por meio de um plano eficaz para receber a numerosa quantidade de refugiados venezuelanos que chegavam pela fronteira daquele país com o Estado de Roraima.

Esse estado brasileiro teve que urgentemente acolher as pessoas que chegavam pelo município de Pacaraima e que depois iam em direção a Boa Vista, capital do Estado. Sem muitos recursos e planejamento, Roraima rapidamente apresentou um aumento significativo da violência e o colapso do sistema de saúde. Depois de alguns meses, o Governo Federal lançou um programa chamado Operação Acolhida, que através do programa de interiorização, consistia em distribuir grupos de refugiados em outras cidades do País, como Rio de Janeiro, São Paulo e cidades do interior do estado do Paraná.

A Operação Acolhida (2020), criada pelo Governo Federal, estrutura-se no ordenamento da fronteira (preparação da fronteira para receber os refugiados), no abrigo (para acomodação em abrigos e disponibilização de alimentação, educação, cuidados em saúde e proteção) e na interiorização (transporte dos refugiados para diferentes regiões do País). Assim como o CONARE, a Operação Acolhida sofre influência direta do chefe do Poder Executivo. Sua organização é feita por militares do Exército, da Aeronáutica e da Marinha sob intensa propaganda, por parte da administração pública federal, dos trabalhos realizados com os refugiados.

Ao cruzarem a fronteira brasileira, os refugiados venezuelanos que entram pela cidade de Pacaraima (RR) são direcionados a um Posto de Recepção e Identificação (PRI).

O local é responsável por controlar e organizar o fluxo migratório, realizando a expedição de documentos e oferecendo auxílio médico aos venezuelanos que chegam. O atendimento ao fluxo de refugiados e migrantes na fronteira do Brasil com a Venezuela começa nas estruturas montadas para assegurar a recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem dos refugiados e migrantes venezuelanos (GOVERNO FEDERAL, 2020).

A Operação Acolhida conseguiu regulamentar 264.865 venezuelanos, realizar 216.738 atendimentos sociais e emitir 251.670 CPFs e 89.173 carteiras de trabalho. Outra forma de atuação é através da estratégia da interiorização, que desloca refugiados e migrantes venezuelanos de Roraima para outros estados brasileiros com apoio do Governo Federal. É a principal estratégia do governo brasileiro para promover a inclusão socioeconômica dos refugiados e migrantes venezuelanos. Entre os anos de 2018 até 2020 já foram interiorizadas mais de 35.567 pessoas para mais de 376 cidades brasileiras em 24 Unidades da Federação (GOVERNO FEDERAL, 2019).

Porém, ao chegarem nas cidades, os refugiados venezuelanos continuam enfrentando constantes problemas para serem incluídos na sociedade. Conforme Simões et al. (2017, p. 21-48), o Relatório sobre o Perfil Sociodemográfico e Laboral da Imigração no Brasil evidenciou que somente 38,9% dos venezuelanos tiveram acesso aos serviços de saúde, 10,4% aos serviços educacionais e 2,2% aos serviços de assistência social. Sobre os que têm certificado de ensino superior, a pesquisa evidencia que 90,48% não conseguem a revalidação dos diplomas, fato que impacta negativamente no sucesso de conseguirem emprego em suas áreas de formação.

O percentual que frequentou ou frequenta curso de português no Brasil é de 53,66%, um índice baixo, porque mais de 48% dos entrevistados falam outro idioma além daqueles perguntados (português, francês, inglês, espanhol e árabe). Além disso, salienta-se que 7,1% estão sem documentação no Brasil, 22,8% possuem carteira de trabalho e 29%, Cadastro de Pessoa Física. Patriota (2017, p. 174, tradução nossa⁷) defende:

⁷ Texto original: “*The exercise of responsibility towards migrants, refugees and stateless persons should not be limited to offering resettlement. It should also entail efforts aimed at ensuring their full integration into host societies. This includes providing decent living conditions, protecting migrants and refugees from discrimination and arbitrary deportation, and combating xenophobic discourse*”.

O exercício da responsabilidade para com migrantes, refugiados e pessoas apátridas não deve se limitar a oferecer reassentamento. Deveria também envolver esforços visando garantir sua total integração nas sociedades anfitriãs. Isso inclui proporcionar condições de vida decentes, proteger os migrantes e refugiados da discriminação e deportação arbitrária e combater o desânimo xenofóbico.

Para haver uma plenitude da dignidade humana e uma possível integração desses refugiados no Brasil, é necessário mais do que oferecer abrigos, alimentação e operações de acolhidas. Os refugiados que chegam ao País querem recomeçar suas vidas e construir um futuro com perspectivas reais, tanto para eles, quanto para os filhos, e para isso é necessário que haja documentos de identificação para todos, que seja permitida a sua entrada formal no mercado de trabalho, que eles consigam estudar e dominar o idioma e que estejam participando da sociedade de forma segura, sem preconceitos e violências, portanto, não sendo permitido visualizar a humanidade como sujeito de Direito a partir da ótica do Estado; impõe-se reconhecer os limites do Estado a partir da ótica da humanidade (TRINDADE; ROBLES, 2003).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fluxos migratórios sempre existiram na história da humanidade, mas somente a partir do século XX começou a ser discutida a proteção daqueles que foram forçados a fugir em busca de refúgio. Mesmo com a internacionalização dos direitos humanos e com a ampliação do conceito de refugiado, a efetivação desses direitos é sensível à vontade política dos países.

No Brasil, a política migratória revelou, sem dúvidas, muitos avanços. Apesar dos erros e da inoperância administrativa, o País mostrou-se assertivo ao assinar os acordos internacionais para proteção dos refugiados. Internamente, no período democrático, houve a criação de um sistema jurídico migratório audacioso, porque garantiu a pluralidade de direitos aos refugiados, mas ainda com resquícios da ideologia da segurança nacional, timidamente mascarada por políticas públicas pouco eficientes. O país conta com um aparato legislativo muito importante, porém falta vontade política para que a lei seja efetivada de forma correta.

A Operação Acolhida como “resolução do problema” não é suficiente para, de fato, ajudar os refugiados. Depois que são levados as cidades pelo programa de interiorização, os refugiados contam com a ajuda da sociedade e ONGs, sendo a participação estatal ínfima. Esse modus operandi aumenta a desigualdade entre as pessoas refugiadas e dificulta a integração.

Em conclusão, ao continuarmos tratando os refugiados venezuelanos sob o viés securitativo ou como um “problema” a ser administrado e resolvido a partir da lógica soberana estatal, não será a melhor alternativa adotada pelo Brasil. Se permanecermos assim, relativizando direitos humanos e escolhendo quem deve ser salvo, o fosso social ficará maior e os países se tornarão mais isolados. Em um mundo movido pelo multilateralismo, o isolamento em questões de direitos humanos parece ser o mais difícil caminho a ser percorrido.

REFERÊNCIAS

ACNUR, Agência da ONU para Refugiados. **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2018/Cartilha_Protegendo_Refugiados_No_Brasil_2018.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2018/Cartilha_Protegendo_Refugiados_No_Brasil_2018. Acesso em: 19 jun. 2020.

BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. **Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado**. Universitas Relações Internacionais, Brasília, v. 12, n. 2, p. 63-76, jul. 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/272019669_Aspectos_historicos_da_evolucao_e_do_reconhecimento_internacional_do_status_de_refugiado. Acesso em: 09 maio 2020.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **As migrações internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI**. Cadernos OBMIGRA. Brasília, v. 1, n. 1, p. 119-210, 2015.

DELGADO, Tiago Medeiros; GUEDES, Henrique Lenon Farias. **Constitucionalismo Internacional e proteção de Direitos Humanos na implementação de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas**. In Menezes, W. (Org.). XV Congresso Brasileiro de Direito Internacional. 2017, Florianópolis. Direito Internacional em Expansão - Volume XII. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017. p. 10-31. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/15sI9dS2SD1mbxZ4BCRNUdOz96FWmqb-D/view>. Acesso em: 07 maio 2020.

DW, **Deutsche Welle**. **Brasil deixa pacto de migração da ONU**. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-deixa-pacto-de-migra%C3%A7%C3%A3o-da-onu/a-47005898>. Acesso em 07 set. 2020.

GOVERNO FEDERAL. **Operação Acolhida**. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/historico/>. Acesso em: 11 maio 2020.

HADDAD, Emma. **The Refugee in International Society: between sovereigns**. Oxford: Cambridge University Press, 2008.

HYNDMAN, Jennifer. **Managing displacement: refugees and the politics of humanitarianism**. Minnesota: University of Minnesota Press, 2000.

IOM, International Organization for Migration –. **World Migration Report 2020**. Geneva: 2020. Disponível em: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/wmr_2020.pdf. Acesso em: 07 maio 2020.

JUBILUT, Líliliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. 240 p.

_____. **Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America?** Journal of Refugee Studies. Oxford, v. 19, n. 1, p. 22-44, 2006.

JUSTIÇA, Secretaria Nacional de. **Refúgio em Números**. 4. ed. Brasília: SNJ, 2019.

MOREIRA, Julia Bertino. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)**. 2012. 377 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **State Responsibility in the protection of migrants, refugees and stateless persons**. Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional: Boletim 100 anos. Belo Horizonte, v. 103. p. 165-175, 2017. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1U8Jym4r61ghZelJj_HgNoJM-0kPJtMd/view. Acesso em: 08 maio 2020.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Direitos Humanos e hospitalidade: a proteção internacional para apátridas e refugiados**. Atlas, 08/2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 7. ed., 2017.

PNDH. **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/i-programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-1996.html>. Acesso em: 27 jun 2020.

RODRIGUES, Francilene. **Migração transfronteiriça na Venezuela**. Dossiê Migração, São Paulo, v. 20, n. 57, ago. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142006000200015&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 23 mar. 2020.

SARTARETTO, Laura Madrid; BAGGIO, Roberta Camineiro. **O processo de construção do novo marco legal migratório no Brasil: entre a ideologia da segurança nacional e o direito humano a migrar**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v. 24, n. 3, p. 27-59, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1299>. Acesso em: 01 maio 2020.

SAYAD, Abdelmalek. **O que é um imigrante?** Peuples Méditerranéens, Lyon, v. 7, p. 3-23, abr. 1979. Disponível em: <[https://www.academia.edu/23966139/Abdelmalek_Sayad -
_A_imigrac_a_o_ou_os_paradoxos_da_alteridade](https://www.academia.edu/23966139/Abdelmalek_Sayad_-_A_imigrac_a_o_ou_os_paradoxos_da_alteridade)>. Acesso em: 12 maio 2020.

SIMÕES, Gustavo da Frota et al (Org.). **Perfil Sociodemográfico e Laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: Editora CRV, 2017. Disponível em: <<https://editoracrv.com.br/produtos/detalhes/32684-detalhes>>. Acesso em: 14 set. 2019.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

_____; ROBLES, Manuel E. Ventura. *El Futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003. 321 p. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/futuro-corteidh.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2020.