

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

ANA LAURA CALVO BRAMATTI

**DESAFIOS DA CRISE DOS REFUGIADOS
NO ÂMBITO EUROPEU E LATINO-
AMERICANO: UMA PERSPECTIVA
CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL FRENTE
AOS VENEZUELANOS NO BRASIL**

Dissertação no âmbito do Mestrado Científico em Ciências Jurídico-Políticas
com menção em Direito Constitucional orientada pelo Professor Doutor Jónatas
Eduardo Mendes Machado e apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra.



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

DESAFIOS DA CRISE DOS REFUGIADOS NO ÂMBITO EUROPEU E LATINO-AMERICANO: UMA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL FRENTE AOS VENEZUELANOS NO BRASIL

CHALLENGE OF THE REFUGEES CRISIS IN THE EUROPEAN AND LATIN AMERICAN FRAMEWORK: A CONSTITUTIONAL AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE OF VENEZUELANANS IN BRAZIL

ANA LAURA CALVO BRAMATTI

Dissertação apresentada no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de mestre) da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Área de Especialização: Mestrado Científico em Ciências Jurídico-Políticas com menção em Direito Constitucional. Orientador: Senhor Professor Doutor Jónatas Eduardo Mendes Machado.

**COIMBRA
2019**

“Há muros que separam nações, há muros que dividem pobres e ricos, mas não há hoje, no mundo um muro, que separe os que têm medo dos que não têm medo. Sob as mesmas nuvens cinzentas vivemos todos nós, do sul e do norte, do ocidente e do oriente”.

Mia Couto, vencedor do Prêmio Camões 2013, em Conferência do Estoril, 2011.

AGRADECIMENTOS

Acredito que devemos ser gratos pelas lições e experiências das quais a vida tenta nos ensinar. Dessa vez, a vinda para outro país, sozinha e já com a grande sensação maravilhosa de poder estudar em uma das melhores Universidades de Direito do mundo inteiro, foi uma das mais assustadoras e ao mesmo tempo desafiadoras que tive. Confesso que houveram dúvidas: se tudo iria dar certo, se a vida acadêmica é realmente o caminho que deveria ser trilhado... Ora, não sabemos o que está reservado no futuro, mas tenho certeza que com muito esforço e vontade todos nós podemos conquistar o que almejamos! As pequenas vitórias não devem ser desmerecidas, ainda que por vezes pareçam não ter tanta importância quando as comparamos ao imenso mundo em que vivemos. Devemos cultivar o sentimento de gratificação que fazem os olhos brilharem ao lembrar tudo que foi apreendido e vivido. Agradeço à minha família, em especial meu pai, Regisson Luiz Bramatti e à minha mãe, Dileta Marina Calvo, por oferecerem a enorme oportunidade de aqui estar; à minha irmã e melhor amiga Isabella Calvo Bramatti, pelo apoio incondicional; às colegas e amigas que fiz ao longo do Mestrado em Coimbra que guardarei para o resto de minha vida: Aline Betiatto, Anna Claudia Lavoratti, Dayane Dourado, Marina Maneschy, Michelly Massoni; à ajuda diária de minhas companheiras e amigas de casa: Emanuelle Fehr e Maristela Derrico; à todos que por este tempo que passei me ajudaram com o consequente nervosismo de elaborar uma tese: eles sabem quem são; e por fim, ao Senhor Doutor Professor Jónatas Machado, por ter confiado à esta tão grande responsabilidade para com um tema tão atual e tão significativo, que por esta razão espero ter repassado um pouco da sabedoria que aprendi dos grandes autores que estudei e gerado a curiosidade dos leitores à buscar o debate sobre estas minorias, os refugiados, que infelizmente ainda são alvos de xenofobia em todo o mundo e têm grande parte de seus direitos humanos violados.

RESUMO: O presente estudo tem por escopo abordar o tema dos desafios hodiernamente enfrentados em relação à crise dos refugiados, em especial quanto aos venezuelanos que a cada dia são forçados a sair de seu país de origem. Uma das regiões procuradas pela população em refúgio é o Brasil, em razão de ser país fronteiro com a Venezuela, por meio do estado de Roraima. A proteção dos refugiados gira em torno dos direitos humanos, principalmente na dignidade humana do indivíduo, que, no caso dos venezuelanos, está a ser violada. Tal fato clama pelo amparo e efetividade dos instrumentos internacionais e princípios constitucionais já existentes no Direito Internacional dos Refugiados e na legislação brasileira, a qual além de possuir fundamentos jurídicos na atual Constituição da República de 1988, celebra Pactos e Convenções que clamam por soluções e merecem ser percebidos. Discute-se também a nova Lei de Migração, proposta no ano de 2017, e a atribuição do “visto humanitário”. Analisar-se-á a Ação Civil Originária nº 3121 contra a União, que atualmente tramita no Supremo Tribunal Federal, bem como o Caso República Eslovaca e Hungria vs. Tribunal de Justiça da União Europeia, que versam sobre consequências da crise dos refugiados no cenário latino americano e europeu. Assim sendo, a finalidade deste estudo é a pretensão clara e objetiva sobre um conteúdo atual que merece ser debatido e compreendido na medida em que a proteção dos refugiados seja de igualdade e solidariedade. Ressalta-se a perspectiva internacional e constitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Refugiados. Venezuelanos. Crise migratória. Dignidade da pessoa humana. Direitos Humanos. Lei de Migração. Ação Civil Originária nº3121. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT: The present study aims to discuss about the challenges faced today in relation to the refugee crisis, especially regarding Venezuelans who are forced to leave their country every day. One of the regions seek by the population in refuge is Brazil, because of its bordering with Venezuela, through the state of Roraima. The protection of refugees revolves around human rights, especially in the human dignity of the individual, which, in the case of the Venezuelans, is being violated. This fact calls for the protection and effectiveness of international instruments and constitutional principles already existing in International Refugee Law and Brazilian legislation, which, in addition to legal bases in the current Constitution of the Republic of 1988, celebrates Covenants and Conventions that call for solutions and deserve to be understood. It also discusses the new Migration Law, proposed in 2017, and the granting of a “humanitarian visa”. Will also be analyzed the Original Civil Action nº 3121 against the Union, which is currently underway in the Federal Supreme Court, in addition, the Case Slovak Republic and Hungary vs. Court of Justice of European Union, which deal with the consequences of the refugee crisis in the Latin-American and European scenario. Therefore, the purpose of this study is the clear and objective pretension of a current content that deserves to be debated and understood insofar as the protection of refugees is of equality and solidarity. The international and constitutional perspective is emphasized.

KEYWORDS: Refugees. Venezuelans. Migratory crisis. Dignity of human person. Human Rights. Migration Law. Original Civil Action nº3121. Federal Court of Justice.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas dos Refugiados

ACO – Ação Civil Originária

CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CEDH – Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem (‘Convenção’)

CNIg- Conselho Nacional de Imigração

CONARE- Conselho Nacional para Refugiados

CRFB/ CF – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988/ Constituição Federal

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos

MP – Medida Provisória

OIM – Organização Internacional de Migração

ONU – Organização das Nações Unidas

OUA- Organização de Unidade Africana de 1969

STF- Supremo Tribunal Federal

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (‘Tribunal de Estrasburgo’ ou ‘Tribunal’)

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

Índice

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
1. INTRODUÇÃO.....	7
2. OS REFUGIADOS E A TUTELA JURÍDICA.....	9
2.1 O Direito Internacional	12
2.1.1 Convenção de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967	15
2.1.2 Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948	20
2.1.3 O princípio do <i>non-refoulement</i> ou o princípio da não-devolução	23
2.2 A Proteção dos Refugiados no Brasil	26
2.2.1 A Declaração de Cartagena de 1984 e a Declaração do Brasil (Cartagena+30)...	28
2.2.2 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei nº 9.474/1997.....	32
2.2.3 A nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) e o visto temporário	35
2.2.4 CONARE	37
3. UMA (BREVÍSSIMA) ANÁLISE DA CRISE NA VENEZUELA	41
4. A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS ATRAVÉS DE DECISÕES DE SUPREMA CORTE NO ÂMBITO BRASILEIRO E EUROPEU.....	44
4.1 A AÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA Nº 3121: GOVERNO DE RORAIMA VS. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	47
4.2 REPÚBLICA ESLOVACA E HUNGRIA VS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA.....	52
5. OS REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS ATUAIS.....	56
5.1 O CONFLITO E IMPACTO NA SOCIEDADE BRASILEIRA.....	59
6. SOLUÇÕES E RECOMENDAÇÕES	63
6.1 PLANO DE INTERIORIZAÇÃO	65
6.2 POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA A MAIOR PROTEÇÃO DOS VENEZUELANOS.....	67
7. CONCLUSÃO.....	69
BIBLIOGRAFIA	73
DOCUMENTOS	81

1. INTRODUÇÃO

Agregado aos bons frutos da globalização, também é possível desprender como consequência diversos desafios para os direitos humanos, especialmente no que toca o tema dos refugiados, cujo fluxo de migração é transformado.¹

O alargamento histórico do conceito “refugiado” se moldou às múltiplas particularidades ao tempo em que se intensifica o fenômeno do deslocamento de pessoas, essencialmente no que confere suas causas.

Nesse toar, os fluxos migratórios são contínuos, com maior ocorrência para aqueles que sofrem com as consequências das guerras ou do sofrimento vivenciados pelas ditaduras, e para além disso, daqueles que tendem a refugiar-se em outro país em razão de questões ambientais, como secas ou inundações, ou até mesmo a fome e a consequente violação de seus direitos humanos.² Apesar de representarem motivos tão diferentes, possuem um mesmo peso: justificam a falta significativa de perspectivas para o futuro.

É nesse contexto que ganha destaque o fenômeno da migração dos venezuelanos, especialmente após o agravamento da crise nesse país. Isso porque desde 2014, estes se viram forçados a deixar o próprio país de origem em razão à crise política e econômica que se instalou na Venezuela. A falta de suprimentos básicos, como comida e remédios, bem como a privação da liberdade devido ao Governo autoritário, levaram à violação da dignidade humana da população que até hoje busca por uma solução, atravessando fronteiras a procura de uma vida digna ou tão somente melhor do que aquela proporcionada no seu Estado.

Dessa forma, impende como necessário analisar e debater os aspectos jurídicos dessa migração no que tange as consequências para o Brasil, como um dos destinos mais procurados nesse processo migratório, tendo em vista fazer fronteira com o país.

¹ A expressão conhecida como “aldeia global” outrora transmitia a idéia que em tempos de globalização, a tendência generalizada buscaria eliminar fronteiras e derrubar muros, no entanto, o planeta continua fragmentado, junto à barreiras construídas entre o Norte e o Sul, bairros ricos e pobres, incluídos e excluídos. Infelizmente, crescem em especial as barreiras a fim de bloquear os fluxos migratórios, vez que os indivíduos, por óbvio, não possuem a mesma mobilidade de capitais e mercadorias. Cfr. SASSEN, Saskia, *Globalizzati e scontenti – Il destino delle minoranze nel nuovo ordine mondiale*, Il Saggiatore, Milão, 2002, pgs. 38-40.

² Não obstante ainda exista Governos que concordam com a construção de muros ou medidas que sejam contra a livre circulação dos indivíduos, o mundo globalizado é caracterizado pela intensa mobilidade humana cada vez mais ampla, tanto de uma perspectiva numérica, como geográfica, e por este motivo, diversificado e complexo em relação aos seus sujeitos e suas causas e efeitos, respectivamente. Cfr. MARINUCCI, Roberto/ MILESE, Rosita, «”Apontamentos sobre Migrações e Refúgio no Contexto Internacional e Nacional”», *Refúgio no Brasil- Comentários à Lei 9.474/1997*, Editora Quartier Latin, São Paulo, 2017, pg. 27.

Deve-se, assim, abordar a dinâmica das migrações forçadas, sobretudo o fluxo de refugiados venezuelanos no Brasil, a fim de melhor compreender as consequências e principalmente os desafios trazidos pelo respectivo tema que reclama soluções. Ora, se mostra necessário compreender que atravessar a fronteira para o Brasil não é uma decisão voluntária, e sim uma questão de sobrevivência, já que os venezuelanos continuam a sair de seu país de origem.³

Importa analisar preliminarmente o enquadramento no Direito Internacional, em especial no tocante à proteção dos refugiados. Neste diapasão, atenta-se também ao amparo proporcionado pelo Direito Constitucional brasileiro, através de princípios e fundamentos jurídicos dispostos na Constituição da República do Brasil de 1988, bem como a Lei 9.474/1997, que condiz ao Estatuto dos Refugiados, e a Nova Lei de Migração, promulgada em 2017.

Ainda, pretende-se discutir sobre as Declarações e Pactos assinados pelo país, a fim de demonstrar que tais documentos devem ser respeitados. Outrossim, anterior a qualquer perspectiva dogmática do assunto, é importante considerar alguns episódios históricos e conceitos do termo refugiado.

Embora não seja o foco da presente investigação, salienta-se diminutamente a abordagem da crise na Venezuela, na possibilidade de discutir o tema de uma maneira social.

Contudo, na busca de uma discussão com pertinência jurídica, a questão dos refugiados será abordada sob a ótica dos direitos humanos, em especial a dignidade da pessoa humana, no objetivo de por fim estabelecer possíveis soluções e recomendações compatíveis com o aparato internacional protetivo de direitos humanos.⁴

³ Tal deslocamento forçado faz com que os indivíduos tenham a grande esperança de se instalar no Brasil a fim de iniciar uma “nova vida” sem a violação de seus direitos humanos. Como bem pontua SIDNEY GUERRA, a eficácia do instituto do refúgio funda um “arremate” da realidade de um Estado de Direito, tendo em vista que almeja a proteção ao indivíduo, a salvar vidas e restituir a segurança de pessoas ameaçadas em seu próprio país de origem, fazendo com que o tema seja de grande interesse ao se relacionar diretamente com a proteção da pessoa humana. Cfr. GUERRA, Sidney, *Direitos Humanos- Curso Elementar*, 3ª ed., Editora Saraiva, 2015, pg. 272.

⁴ Como bem pontua MÁRIO REIS MARQUES, a dignidade da pessoa humana contém uma indefinição conceitual ao mesmo tempo que representa verdadeiro “último horizonte do direito”, e mais, deve ser apontada como autêntico dogma porquanto se demonstra à todos os indivíduos uma “convicção fundadora absolutamente necessária” – possuir a dignidade humana é um pressuposto incontestável que não necessita de qualquer demonstração. Cfr. MARQUES, Mário Reis, “*A Dignidade Humana como Prius Axiomático*”, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias, Vol. IV, Coimbra, 2009, pg. 563.

2. OS REFUGIADOS E A TUTELA JURÍDICA

O problema que concerne os refugiados, apesar de não refletir um episódio social recente, ainda constitui uma das questões mais complexas com que a comunidade internacional hoje se defronta. O tema é objeto de intensos debates nas Organizações das Nações Unidas, que continuam a procurar meios mais eficazes para proteger e prestar assistência a estes grupos particularmente vulneráveis.

Pode-se dizer, pois, que o trauma vivido pela Segunda Guerra Mundial induziu milhões de pessoas a se refugiarem, acarretando uma fase distinta no processo histórico do desenvolvimento da definição jurídica da pessoa do refugiado.⁵ Isto é, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) milhões de pessoas se deslocaram de seus países de origem, o que fez com que o tema dos refugiados ganhasse destaque internacional.⁶

A circunstância do deslocamento no continente europeu resultou preocupações aos então países aliados (EUA, URSS, França e Reino Unido), em especial no que condiz à estabilidade e segurança regional. Por este motivo, o assunto sobre refugiados levantou uma questão internacional em um mesmo grau que o tema dos direitos humanos teve destaque, sobretudo por ter o mesmo contexto histórico, trazendo assim uma estreita relação entre ambas as temáticas.

Além disso, com o advento da Segunda Guerra Mundial e com o agravamento da situação dos refugiados, organizações destinadas especialmente à proteção e assistência aos refugiados foram criadas.⁷

O assunto é pluridimensional e global. É indiscutível o fato de que idosos, adultos e na maioria das vezes, crianças, não escolhem por sair de seus próprios países, isto é, ninguém é refugiado por gosto ou por opção. Ademais, ser refugiado significa ser mais que

⁵ Cfr. MORIKAWA, Márcia Mieko, *Deslocados internos: entre a soberania do Estado e a Proteção Internacional dos Direitos do Homem – Uma crítica ao Sistema Internacional de Proteção dos Refugiados*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pg. 33.

⁶ A fim de ler sobre como a humanidade se comportou e tomou decisões públicas frente os anos de 1914 à 1991, especialmente equivalente ao deslocamento em massa após Segunda Guerra Mundial ver HOBBSBAWN, Eric, *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

⁷ Vale notar que após o término da Segunda Guerra Mundial, os soviéticos representavam uma das nacionalidades mais populosas entre os refugiados da Europa com um amplo número de civis, evidenciados pelos também chamados “deslocados de guerra”, isto é, pessoas que haviam sido deportadas compulsoriamente, sem ter tido a intenção de deixar seu país. Cfr. RUSEISHVILI, Svetlana, «” Perfil sociodemográfico e distribuição territorial dos russos em São Paulo: deslocados de guerra da Europa e refugiados da China após a Segunda Guerra Mundial” », *Revista Brasileira de estudos da população*, Vol. 35, julho, 2018, pg. 2.

estrangeiro, uma vez que remete à vida no exílio e a dependência em desconhecidos para satisfazer necessidades básicas como a alimentação, o vestuário e a habitação.⁸

Importante salientar que as situações de migração em geral não se confundem com as de refugiados. Ou seja, dentro do contexto mais amplo das migrações internacionais forçadas existem casos especiais como o de pessoas em busca de asilo e as movimentações transfronteiriças de refugiados. Ora, apesar de haver casos em que não há o reconhecimento de refúgio, os deslocamentos forçados continuam considerados sensíveis.

O conceito de refugiado, em uma perspectiva histórica, significa alguém que foge, mas com uma noção de refúgio velada, pois os refugiados somente apostam na fuga de uma situação já insuportável para eles ou suas famílias, a fim de encontrar outra diferente, com a esperança de ter uma vida digna mesmo que se deslocando além de uma fronteira nacional.⁹

O termo migrante difere-se de refugiado em razão do estado de necessidade, quer dizer, o migrante tem sempre a possibilidade de não migrar, vivendo ou não em condições difíceis de necessidade.

No entanto, para o refugiado tal fato implicaria sofrer as consequências da perseguição como: tortura, morte, tratamentos desumanos, hostilidades de ataques, violações de sua dignidade humana, entre outras situações complexas.¹⁰

A verdade é que, atualmente, as emigrações geralmente ocorrem em razão de conflitos armados, perseguições de ordem política, religiosa ou até mesmo étnica. Porém, existiram ao decorrer dos últimos tempos outros motivos que levaram ao refúgio. A profunda crise humanitária instaurada na Venezuela é um exemplo disto e como uma das consequências, criou um caso atípico para o Brasil, já que o país possui fronteira aberta através do estado de Roraima, na cidade de Pacaraima, lugar por onde, segundo dados estimados pela Polícia Federal do Brasil, adentraram 199.365 mil venezuelanos entre os anos de 2017 e 2018, sendo que 100.928 mil já saíram do Brasil – 66.024 mil por meio de

⁸ Cfr. ONU, *Direitos humanos e refugiados*, Nações Unidas, trad. Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações do 50º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem, 2002, pg. 3.

⁹ Cfr. CASELLA, Paulo Borba, *O Direito Internacional dos Refugiados – Uma Perspectiva Brasileira*, Editora Renovar, 2001, pg. 22.

¹⁰ Esclarece ainda MÂRCIA MORIKAWA que a questão da necessidade reside a impossibilidade de escolha, já que o indivíduo não poderia ter escolhido de outra forma, por, exatamente, haver um estado de necessidade. Para tanto, só há uma saída: a fuga. Cfr. MORIKAWA, Márcia Mieko, “Deslocados internos: entre a soberania do Estado e a Proteção Internacional dos Direitos do Homem – Uma crítica ao Sistema Internacional de Proteção dos Refugiados”, *ob. cit.*, pgs. 46-48.

via terrestre e 32.413 mil por via aérea (frisa-se que 98.437 mil não possuem saída registrada).¹¹

O fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil começou no ano de 2014, após o acirramento da crise na Venezuela, e em 2015 teve início a uma maior expressão. Explica ANA PAULA TEIXEIRA que a crise aumentou em consequência de transformações políticas, econômicas e sociais propostas através do ideal bolivariano de Hugo Chaves, como por exemplo a reforma agrária, a restrição da participação de multinacionais na exploração de petróleo e a autorização ao regime de cogestão entre o Estado e funcionários para reerguer empresas falidas, entre outras medidas de cunho nacionalista, que desagradaram setores conservadores do país.¹²

Previamente a tal discussão, é necessário explanar sobre os vários instrumentos internacionais que estabelecem e definem os princípios básicos que regem o tratamento dos refugiados.

Em âmbito internacional, destaca-se a Convenção das Nações Unidas, alusiva ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967.¹³ Ademais, a Declaração Universal de Direitos do Homem de 1948 é ainda utilizada para proteger aqueles que são forçados a deixar o país de origem. Para mais de tais documentos, enfatiza-se o princípio do *non-refoulement*.

Ao que concerne especificamente o governo brasileiro, os documentos que se sobressaem são a Convenção de Cartagena de 1984, a Declaração do Brasil (Cartagena +30), a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José de Costa Rica, adotada em 1969, além da Lei nº 9.474/1997 e os fundamentos presentes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Importante também enfatizar a criação da nova Lei de Migração do Brasil – Lei nº 13.445/2017 – a qual introduziu um melhor tratamento quanto aos novos refugiados e migrantes em território brasileiro.

¹¹ Cfr. Dados da Polícia Federal – Fluxo Migratório – 04.12.2018. Disponível *online* em: <<http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/dados-policia-federal-fluxo-migratorio-4-12-2018/view>>. Acedido no dia 03.06.2019.

¹² Cfr. DELGADO, Ana Paula Teixeira, «A tutela jurídica dos venezuelanos no Brasil: Em busca de novas alternativas às políticas migratórias», *Revista Humanismo e as Novas Perspectivas do Direito*, Editora Multifoco, Rio de Janeiro, fevereiro, 2018, pg. 108.

¹³ A primeira, em seu artigo 1º, define de um modo geral o termo “refugiado”. Estabelece princípios básicos para o tratamento dos refugiados e os direitos elementares que lhes devem ser reconhecidos. Ainda, a Convenção define o estado jurídico dos refugiados e contém disposições relativas ao direito ao emprego remunerado e ao bem-estar. Cfr. ONU, “Direitos humanos e refugiados”, *ob. cit.*, pg. 9.

2.1 O Direito Internacional

Entre os anos de 1947 e 1950, em um contexto de Guerra Fria, foi elaborado um novo documento para os refugiados: a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que passou a definir universalmente a pessoa do refugiado segundo padrões de perseguição. Eis, pois, que se herdou do século XX tal documento no qual a definição de refugiado (estrita, diga-se) aplicava-se tão somente às pessoas vítimas da perseguição individual, antes do ano de 1951, em razão de sua raça, religião, nacionalidade, filiação a determinado grupo social ou opinião política e uma organização.

Além disso, surge também o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) destinado a proteger pessoas que preencham estritamente os requisitos de elegibilidade ao estatuto de refugiado e dependente das doações, bem como da “boa vontade” dos governos para se manter.^{14/15} Outrora, a constituição do ACNUR representou coisas diferentes a cada país, como por exemplo: 1) a maioria dos países da Europa Ocidental se preocupavam com uma agência forte e independente com a capacidade de receber fundos, uma vez que os deslocamentos de refugiados atingiam em grande parte o continente europeu; 2) os EUA defendiam um organismo temporário que tivesse baixo financiamento e não pudesse receber contribuições; 3) por fim, a URSS não tinha interesse em defender a criação de uma agência especializada dedicada em especial a refugiados, visto que naquele contexto, se mostravam majoritariamente dissidentes políticos do Leste Europeu.^{16/17}

¹⁴ Cfr. MORIKAWA, Márcia Mieko, “Deslocados internos: entre a soberania do Estado e a Proteção Internacional dos Direitos do Homem – Uma crítica ao Sistema Internacional de Proteção dos Refugiados”, *ob. cit.*, pgs. 17 e 18.

¹⁵ Vale notar que no ano de 1951 a maioria dos refugiados eram europeus, no entanto em 2002 a maior parte era da África ou Ásia. Ocorre que, atualmente, os movimentos de refugiados assumem cada vez mais a forma de êxodos maciços, diferentemente das fugas individuais do passado. Já em 2002, por exemplo, 80% dos refugiados eram mulheres e crianças, sendo que esta porcentagem continuou crescendo até os dias de hoje e persiste aumentando. Cfr. ONU, “Direitos humanos e refugiados”, *ob. cit.*, pg. 4.

¹⁶ Cfr. MOREIRA, Julia Bertino. Tese de Doutorado em Ciência Política apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)*, Campinas, 2012, pg. 57.

¹⁷ Segundo o autor GIL LOESCHER, independentemente de haver as divergências entre potências com o devido processo de debates de visões e motivações diferentes quanto ao termo refugiado, – há aqui uma posição universalista que defendia que o refugiado abarcava pessoas de todas e quaisquer origens – o ACNUR passou a funcionar no ano de 1951, com o objetivo de promover a proteção internacional aos refugiados que naquele momento tinha maior atenção, representados pelos refugiados europeus, o que acabou por refletir em um caráter eurocêntrico. Cfr. LOESCHER, Gil, *Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis*, New York: Oxford University Press, dezembro, 1993, pg. 22.

Acresce que, no final de 1946, a Assembleia Geral criou a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), que assumiu as funções da Agência das Nações Unidas para Assistência e a Reabilitação (ANUAR).¹⁸ Entre julho de 1947 a janeiro de 1952, a OIR ajudou a instalar mais de um milhão de refugiados em países terceiros, sendo que os refugiados vinham de um número equivalente à trinta países, principalmente do Leste Europeu. Como resultado das tensões políticas do pós-guerra, as operações da OIR foram controversas e não se beneficiaram de financiamento adequado, já que 18 dos 54 Estados-membros contribuíram para o orçamento da Organização.¹⁹ Por esta razão, tornou-se evidente que a responsabilidade pelos refugiados merecia um maior esforço da comunidade internacional.

Neste diapasão, afirma-se que os refugiados se amparam dos direitos e liberdades fundamentais reconhecidas nos instrumentos internacionais de direitos humanos. A proteção do refugiado, nessa medida, deve ser vista no contexto mais vasto da proteção dos direitos humanos. As atividades desenvolvidas pela Organização das Nações Unidas no domínio dos direitos humanos e pelo Alto Comissariado para os Refugiados estão intimamente ligadas, na medida em que ambas as entidades partilham um objetivo comum que é o de salvaguardar a dignidade humana. O programa de direitos humanos das Nações Unidas trata dos direitos dos indivíduos no território dos Estados. A organização dos refugiados foi criada com o objetivo de devolver os direitos mínimos às pessoas que abandonam os seus países de origem.²⁰

Ressalta-se que a proteção dos refugiados e a busca de soluções duradouras para os seus problemas são as duas funções principais do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados,²¹ o qual apresenta relatórios anuais desde o ano de 2003, intitulado Relatório Tendências Globais do ACNUR, tendo como objetivo contabilizar e monitorar o número de refugiados, deslocados internos, retornados, solicitantes de refúgio e pessoas apátridas. O Relatório mais recente equivale ao ano 2017, o qual de acordo com seus dados aponta o número de 68,5 milhões de pessoas que foram forçadas a atravessar a fronteira de seu país de origem pelo motivo de perseguição, conflito armado e violência generalizada,

¹⁸ Cfr. ONU, “Direitos humanos e refugiados”, *ob. cit.*, pg. 6.

¹⁹ *Idem*, pg. 7.

²⁰ Cfr. ONU, “Direitos humanos e refugiados”, *ob. cit.*, pgs. 14 e 15.

²¹ *Idem*, pg 15.

soma que corresponde a diferença de 3,2 milhões de indivíduos a mais comparado ao ano de 2015.²²

Do total da população supracitada, 25,4 milhões são refugiadas, isto é, são adultos e crianças, de diferentes religiões, raças, nacionalidades, opiniões políticas e grupos sociais, que deixaram seus lares fim de chegar a um outro país, frequentemente um Estado fronteiriço, onde após solicitação de reconhecimento, passaram a ter seus status de refugiado reconhecido.²³

Impactante ainda, são os dados relacionados ao número de crianças dentre as 68,5 milhões de pessoas, que é equivalente à 52% - pessoas menores de 18 anos de idade – além de também causar abalo o significativo aumento se verificar que 10 anos antes do último Relatório, isto é, em 2007, a população era de 42,7 milhões, portanto cresceu mais de 50%. Há ainda uma população difícil de ser contabilizada em estatísticas: os apátridas, pois se tratam de pessoas que não são consideradas como nacionais por nenhum Estado.²⁴

Importa, agora, informar que o conceito atual de proteção internacional resulta de uma evolução gradual e implica um conjunto de respostas institucionais e jurídicas. Nesse cenário, quando os países aderem voluntariamente, no exercício da própria soberania, aos sistemas internacionais de proteção de refugiados pressupostos em tratados multilaterais, são considerados Estados-parte que se comprometem com determinadas obrigações, restringindo, assim, a própria soberania.²⁵

²² Cfr. RELATÓRIO GLOBAL TRENDS 2017. Disponível *online* em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>>. Acedido no dia 03.06.2019.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Os apátridas não possuem registro de sua existência, isto é, do seu nome, da sua família; sem uma identidade para com os demais membros da comunidade e do Estado. Por este motivo, não existe qualquer acesso do apátrida à documentos, e conseqüentemente, é proibido de acessar serviços de educação, saúde e até mesmo o mercado de trabalho. Cfr. FRANCO, Raquel Trabazo Carballal, «"A proteção dos refugiados e apátridas no Brasil: Aplicação prática do artigo 1 (2) da Lei 9.474/1997"», *Refúgio no Brasil- Comentários à Lei 9.474/1997*, Editora Quartier Latin, São Paulo, 2017, pg. 111.

²⁵ Cfr. STF – ACO 3121. Processo: 0069076-95.2018.1.00.0000. Origem: RR – Roraima; Relator Atual: Min. Rosa Weber, pg. 26. Disponível *online* em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/verImpressao.asp?imprimir=true&incidente=5437155>>. Acedido no dia 10.06.2019.

Já para a autora canadense CATHERINE DAUVERGNE, quando uma nação se compromete com a Convenção, faz isto como um ato soberano e escolhe voluntariamente a respeitar as determinadas implicações, de modo que este compromisso não redefine, nem desafia a soberania como tradicionalmente compreendido, pois tal fato é um lugar comum do direito internacional, onde as nações se esforçam, legalmente e publicamente, a limitar o número de refugiados que são protegidos pela Convenção, através de políticas seguras. Cfr. DAUVERGNE, Catherine, «"Challenges to sovereignty: migration laws for the 21st century"», *New issues in refugee research*, n. 92. Geneva: UNHCR, 2003, pg. 5.

No entanto, ao mesmo tempo que resguardada a observância dos instrumentos internacionais de proteção aos refugiados, os Estados livres permanecem, do ponto de vista internacional, no sentido de escolher manter suas fronteiras abertas ou fechadas.²⁶

Deve-se assim, ter uma noção mais satisfatória dos instrumentos internacionais e regionais que fazem parte da atual proteção dos refugiados.

2.1.1 Convenção de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967

É importante mencionar que o regime internacional de direitos humanos e o regime internacional que condiz aos refugiados foram estruturados no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, fazendo grande peso na influência ocidental na construção da definição de refugiado contida na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.²⁷

Embora a Convenção de 1951 inaugurou uma fase de proteção jurídica internacional dos refugiados, ao mesmo tempo criou um documento que não possuía respostas para alguns dos problemas que se sucederam num período posterior ou em determinados Estados.²⁸

Igualmente relevante é a definição construída pela Convenção, identificada como definição clássica, a qual se inclinava a acreditar como refugiado qualquer indivíduo “[...] que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua

²⁶ Cfr. DAUVERGNE, Catherine, “Challenges to sovereignty: migration laws for the 21st century”, *art. cit.*, pg. 5.

²⁷ Tal como afirma JÓNATAS MACHADO, é justo afirmar que foi no pós-segunda guerra mundial que a comunidade internacional deu grandes passos no âmbito da proteção e efetivação dos Direitos Humanos, principalmente ao acreditar que não se repetiriam os crimes hediondos cometidos anteriormente, em especial quanto à conflitos armados. Perante esta união dos povos, a ONU representa um papel fundamental, apesar de ainda existir um processo lento e gradual. Pode-se perceber que os direitos humanos possuem um relevo estruturante na arquitetura institucional e funcional das Nações Unidas, ao mostrar que a própria Carta da ONU menciona os Direitos Humanos como uma dimensão da cooperação entre os Estados. Cfr. MACHADO, Jónatas E. M., *Direito internacional: do paradigma clássico ao pós-11 de setembro*, 3ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pg. 400;

²⁸ Explica KIM SALOMON que a Convenção chegou a um consenso que criou dois tipos de Estados contratantes, tais quais: os que cobriam refugiados do mundo todo e os que cobriam somente a Europa. Cfr. SALOMON, Kim. *Refugees in the cold war: toward a new international refugee regime in the early postwar era*, Lund University Press, Bromley: Chartwell-Bratt, 1991, pg. 29.

residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar”.^{29/30}

Ocorre que, durante os anos 1960, em razão dos fluxos de refugiados que emergiram da África e Ásia – os quais passavam por movimentos de descolonização – houve a necessidade de alterar o texto da Convenção, alargando o conceito de refugiado, fato que levou a elaboração de um instrumento internacional independente, visto que se fosse realizada a convocação de uma conferência com todos os Estados-parte da Convenção, provavelmente postergaria a proteção desses indivíduos não abrangidos pela definição clássica de refugiado.³¹

Neste sentido, a restrição quanto aos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” para fins da definição de refugiado foi excluída do regulamento internacional através do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, aprovado em Nova York, no ano de 1967, ratificado e promulgado no Brasil pelo Decreto nº 70.946/1972, o qual considerou o surgimento das novas categorias de refugiados desde que a Convenção de 1951 fora adotada, pois, conseqüentemente, nem todos se beneficiavam da Convenção.

Dessa forma, originalmente alcançando somente os indivíduos que estivessem em condição de refugiados em consequência aos episódios ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951, eliminadas vieram a ser as limitações geográficas e temporais do texto original pelo Protocolo Adicional de 1967, isto é, ampliou-se assim o caráter temporal do termo, junto à abrangência das situações capazes de serem inseridas no conceito de

²⁹ Cfr. Manual de procedimentos e critérios a aplicar para a determinação da condição de refugiado - De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados, ACNUR, Lisboa, 1996, pg. 61. Disponível *online* em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf>. Acedido no dia 09.12.2018.

³⁰ Tal definição teve influência de potências no campo da ONU vindas de disputas entre as mesmas, prevalecendo uma perspectiva ocidental nos dispositivos apresentados pela Convenção. Ou seja, muitos são os envolvidos no que concerne à gestão dessa questão de alcance global, como os atores internos e internacionais, estatais e não-estatais – principalmente os países de origem e receptores – organizações internacionais e Organizações Não-Governamentais. Cfr. BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques de/ MOREIRA, Julia Bertino, «Direitos Humanos e Refugiados: Relações entre Regimes Internacionais Construídos no Sistema ONU », *Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 7, nº 14, agosto/dezembro, 2018, pg. 60.

Explica ainda BETTS e COLLIER que o regime das Nações Unidas foi criado no contexto da Guerra Fria e com isso muitas definições do termo refugiado foram influenciadas pelos interesses dos EUA e dos seus aliados ocidentais a fim de evitar o regresso dos deslocados do Bloco Comunista Soviético aos seus países de origem. Cfr. BETTS, Alexander/ COLLIER, Paul, *Refuge, Transforming a Broken Refugee System*, UK, Penguin Random House, 2017, pg. 34.

³¹ Cfr. ROCHA, Rossana Reis/ MOREIRA, Julia Bertino, «Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios», *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 18, nº 37, Curitiba, outubro, 2010, pg. 20.

refugiado. Assim sendo, o Protocolo de 1967 teve como objetivo resolver os problemas contidos nas duas limitações da Convenção: a) colocou fim à reserva temporal que consequentemente levou aos Estados que aceitaram a Convenção se comprometerem com as novas obrigações do Pacto; b) ficassem impossibilitados de aderir a qualquer reserva geográfica.³²

Apesar de tal avanço, a rede de proteção continuou a girar em torno do conceito de refugiado com o critério crucial da existência em fundado medo de perseguição somente em razão de motivos étnicos, religiosos, ou políticos³³. Portanto, mostrava-se insuficiente a proteção da pessoa refugiada devido a excessiva restrição do conceito, fazendo com que as regras do direito internacional passassem a discriminar as hipóteses de “perseguição ilegítima”, ou seja, o foco em categorizar a “perseguição individualizada” somente por motivos de nacionalidade, religião, raça, filiação a determinado grupo social ou opinião política privilegiada passou a ser notado como um prejuízo àqueles que tem sua dignidade humana deturbada por outros direitos como econômicos, culturais e sociais.³⁴

Esclarece ainda o próprio órgão ACNUR que “[...] após a adoção da Convenção de 1951, juristas especialistas estudaram essa definição algo complexa de forma muito detalhada se concentrando, em particular, no sentido de expressões como “receando com razão”, “perseguição” e “filiação em certo grupo social”.³⁵

Significativa foi também a elaboração da Convenção sobre Refugiados da Organização de Unidade Africana de 1969, a qual, frente à estreiteza do conceito e crescente problemática africana concernente ao processo de descolonização, contribuiu para a

³² Cfr. BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques de/ MOREIRA, Julia Bertino, “Direitos Humanos e Refugiados: Relações entre Regimes Internacionais Construídos no Sistema ONU”, *art. cit.*, pg. 77.

³³ Cfr. CASELLA, Paulo Borba, “O Direito Internacional dos Refugiados – Uma Perspectiva Brasileira”, *ob. cit.*, pg. 20.

³⁴ Em outras palavras, a Convenção de 1951 estruturou um regime que faz com que a perseguição sofrida pelo refugiado seja reconhecida de forma individual e não pertencente só a uma coletividade, ou seja, antes do documento os refugiados eram reconhecidos como judeus deslocados do norte da África ou do Oriente Médio, russos deslocados após a Revolução de 1947, palestinos deslocados de sua terra natal, ou como outros grupos de indivíduos. Frisa-se, a mudança foi fundamental. Cfr. BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques de/ MOREIRA, Julia Bertino, “Direitos Humanos e Refugiados: Relações entre Regimes Internacionais Construídos no Sistema ONU”, *art. cit.* pg. 79. Para mais, atribuídos estes como principais motivos que marcam o temor da perseguição e previstos na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, são também analisados como direitos civis ou políticos, uma vez que a imagem da Convenção condiz com um tratado “humanitário” que restou por formalizar uma categoria de refugiado “político” – isto é, destacou-se o deslocamento de indivíduos motivado por guerras, e não outras situações, como desastres naturais por exemplo, que não é um motivo visto como “clássico”. Cfr. GLYNN, Irial, «“The genesis and Development of Article 1 of the 1951 Refugee Convention”» *Journal of Refugees Studies*, 2011, v. 25, n. 1, pgs. 134-148.

³⁵ Cfr. ACNUR, *A situação dos Refugiados no Mundo 1997-98 – um programa humanitário*, Lisboa, 1998, pg. 50.

ampliação da definição de refugiado, independentemente de subscrita apenas por Estados Africanos. Nesta perspectiva, o artigo I, 2, definiu que refugiado também é considerado aquele que “[...] devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública” seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual a fim de buscar refúgio noutra lugar que não em seu país de origem ou de nacionalidade.³⁶

É importante mencionar que não obstante o esforço através dos instrumentos de Direito Internacional em conceituar o refugiado, as guerras e novas crises que resultam no deslocamento massivo de indivíduos acabam por constantemente desafiar e transcender uma conceituação fechada.

Cita-se como fluxo migratório destoante do conceito tradicional de refugiado, os deslocamentos de pessoas que se dão no âmbito do próprio Estado acometido por uma guerra civil, a fugir da proteção da Convenção de 1951, que possui um alcance internacional.³⁷

Outrossim, importante citar as causas naturais de deslocamento massivo de indivíduos, tais quais: fome, inundações, terremotos, secas, epidemias, entre outras catástrofes – “refugiados ecológicos”.³⁸ Não obstante, existe ainda o termo “refugiado econômico”, o qual é impossibilitado de satisfazer suas necessidades vitais no país de origem, por tal razão migra para escapar de uma opressão econômica.³⁹

Ou seja, deve-se atentar aos refugiados que são forçados a cruzar fronteiras em busca de proteção de outro Estado ao se verem diante de conflitos intra ou interestatais que violam seus direitos humanos e impedem a própria segurança e a liberdade no país de origem. Toma-se, à título de exemplo, a população venezuelana após a crise econômica instaurada no próprio país.

No que concerne a atual conjuntura da Venezuela, o fato de não ser proporcionada condições de dignidade ao próprio povo, ou até mesmo a proteção contra a violência generalizada, fazem com que a população venezuelana tome sua própria medida e busque

³⁶ A fim de analisar a Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África em inteiro teor, disponível *online* em: <<http://refugiados.net/1cpr/www/legislacao/leis/asilo2/2couaapr.html>>.

³⁷ Cfr. HONESKI, Vitor Hugo Nicastro, *Os refugiados e o Estado de Exceção: reflexões críticas em torno da cidadania* In *Direitos Fundamentais e Cidadania*, Editora Método, dezembro, 2017, pg. 286.

³⁸ *Idem*, pg. 286.

³⁹ *Ibidem*.

soluções cruzando fronteiras com os países vizinhos em razão da grande crise político-econômica que atravessa o país.

Visto que a Convenção de 1951 possui uma limitação no que concerne o significado de “refugiado”, sua definição jurídica tradicional não reconhece os venezuelanos como refugiados, como também não o fez o Comitê Nacional para Refugiados no Brasil, resultando na falta da proteção jurídica institucionalizada.⁴⁰

Acontece que, como já mencionado, é necessário que se estenda o conceito de refugiado para além daquele proposto em 1951 e 1967, uma vez que a condição de refugiado ainda não é reconhecida para com aqueles que sofrem catástrofes ambientais, ou como no caso dos venezuelanos, que não possuem oportunidades de subsistência viável para receberem ao menos as condições mais básicas de um ser humano.⁴¹

Quer dizer, ainda que a Convenção de 1951 configurasse a perseguição individualizada como requisito, os venezuelanos deveriam ser tratados como refugiados pelo simples fato de estarem fora de seus país de origem em razão de uma ameaça existencial sem qualquer acesso a soluções.⁴²

Por esta razão, poderiam ser realizados acordos suplementares ou até mesmo uma extensão das normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos que efetivamente assegurassem os direitos dos venezuelanos, a fim de que a proteção destes não fique condicionada à política e sim à lei.

⁴⁰ A definição ortodoxa da Convenção de 1951 não mostrou evolução ao longo do tempo, nem mesmo adequou-se às condições presentes e por este motivo os migrantes que procuram por sobrevivência não são protegidos suficientemente. Cfr. DELGADO, Ana Paula Teixeira, “A tutela jurídica dos venezuelanos no Brasil: Em busca de novas alternativas às políticas migratórias”, *art. cit.*, pg. 110.

⁴¹ Elucida STEPHANE DUJARRIC, porta-voz da ONU, que venezuelanos indicam que a falta de comida é a principal razão para partir, uma vez que aproximadamente 1,3 milhões de venezuelanos sofrem de desnutrição e por isso abandonaram o país de origem principalmente para a Colômbia, Equador, Peru e Brasil. Além disso, há grande escassez de medicamentos e materiais médicos, causando uma deterioração da qualidade dos hospitais na Venezuela e reaparecendo doenças como o sarampo, a malária, a tuberculose e a difteria, que já estavam consideradas erradicadas do país. É, também, bastante relevante a questão dos produtos distribuídos a preços excessivamente altos, sendo alimentos ou medicamentos. À título de exemplo, nota-se que uma caixa de medicamentos para quinze dias de tratamento de diabetes custa mais do que um salário mínimo mensal dos venezuelanos, o qual a partir de agosto de 2018 passou de 5.196.000 a valer 180.000.000 bolívares, o que representa 1,14 euros para 39,50 euros, isto é, 35 vezes superior ao que os venezuelanos recebiam. Cfr. AGÊNCIA LUSA, “Falta de alimentos e medicamentos leva 23 milhões de pessoas a deixar a Venezuela” in OBSERVADOR, 14.08.2018. Disponível *online* em: <<https://observador.pt/2018/08/14/falta-de-alimentos-e-medicamentos-leva-23-milhoes-de-pessoas-a-deixar-a-venezuela/>>. Acedido no dia 18.05.2019.

⁴² Neste sentido, explica ALEXANDER BETTS que “what matters is not the particular cause of movement but rather identifying a threshold of fundamental rights which, when unavailable in a country of origin, requires that the international community allow people to cross an international border and receive access to temporary or permanent sanctuary”. Cfr. BETTS, Alexander, «“State fragility, refugee status and ‘survival migration’”», *Forced Migration Review*, Vol. 43, maio, 2013, pgs. 5-6.

Ora, não se deve deixar de lado que a principal ideia da Convenção de 1951 e do Protocolo de Nova York de 1967 é que no momento em que um país se mostrar incapaz ou rejeita a disposição dos direitos fundamentais de seus cidadãos, devem estes ter o direito de atravessar fronteiras e buscar por um refúgio seguro, onde os direitos sejam respeitados para além de uma obrigação decorrente da lei internacional, como também um compromisso e responsabilidade global, partilhados por toda a sociedade internacional, isto é, representar um verdadeiro dever humano.⁴³

2.1.2 Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948

Em razão das atrocidades executadas pelos regimes totalitários na Segunda Guerra Mundial, sobretudo o nazista, alguns Estados acabaram representados por agentes burocráticos que apesar de terem a responsabilidade de resguardar e efetivar os direitos fundamentais dos cidadãos, mostraram-se o próprio violador desses direitos.⁴⁴

Por este motivo, ocorreu então uma intensa mobilização internacional que levou à criação de um regime internacional de direitos humanos no ano de 1948, em que foi celebrado a Declaração Universal dos Direitos do Homem pela ONU.^{45/46}

Conhecida também como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), esta acabou por definir diretrizes que necessitavam prevalecer sobre todas as jurisdições –

⁴³ Cfr. PINA, Teresa, *Direitos Humanos – O que está por fazer no Século XXI – Uma Agenda de Direitos Humanos para o novo Século, no 70º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948-2018)*, Círculo de Leitores e Temas e Debates, Lisboa, 2018, pg. 279.

⁴⁴ A Segunda Guerra Mundial é deveras citada, pois em razão de devastar regiões inteiras, milhões de pessoas ficaram sem casa e por toda a Europa, por exemplo, fronteiras foram refeitas devida às vitórias e derrotas do conflito, havendo assim o maior deslocamento de pessoas na História. Cfr. PINA, Teresa, “Direitos Humanos – O que está por fazer no Século XXI – Uma Agenda de Direitos Humanos para o novo Século, no 70º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948-2018)”, *ob. cit.*, pg. 278.

⁴⁵ Antes de surgir a Declaração em 1948, era o Estado que dotava da responsabilidade total pelos seus nacionais, portanto a proteção era uma questão interna de cada um. Havia várias hipóteses em que Estados não reconheciam os direitos do homem – alguns reconheciam documentos formais, mas não os cumpriam, e outros efetivamente os reconheciam e tudo isto restava a sabor da soberania de cada um. Tal fato gerou uma situação de impasse e foi no ano de 1945 que se estabelece uma mudança, junto à Carta das Nações Unidas, que representa o primeiro texto jurídico internacional na qual os países visavam Direitos Humanos alienáveis, com termos de certo universalismo. Portanto, é uma Carta inovadora e importante, pós guerra, sendo uma carta fundamental previamente à DUDH, que, como mencionado, tem como base do documento a consciência do holocausto e com ela, conseqüentemente, revela-se a possibilidade de assegurar um consenso à volta dos direitos humanos.

⁴⁶ Aprovada por quase unanimidade dos países membros das Nações Unidas, a DUDH foi rejeitada por oito Estados: Checoslováquia, Rússia Branca, União Soviética, Polónia, Iugoslávia, África do Sul e Arábia Saudita.

além de qualquer soberania estatal – com capacidade de atribuir responsabilidades a cada Estado a fim de acompanharem o tratamento cedido à população.^{47/48}

Este documento, construído essencialmente no valor basilar e último da dignidade da pessoa humana, mostrou duas visões para a configuração do novo regime: a identificação de limites postos à soberania estatal e o indivíduo como sujeito de Direito Internacional, sendo este, por fim, titular de direitos e deveres não só na esfera nacional, como também na esfera internacional.⁴⁹

Importante lembrar que a Declaração não possui caráter vinculante, isto é, não é carregada de força jurídica em relação aos Estados signatários. Todavia, a importância do documento é reconhecida em razão de firmar bases para posteriores Pactos e Convenções, estas com caráter vinculante.⁵⁰

Após a DUDH, a Comissão de Direitos Humanos centralizou seus esforços na elaboração de um pacto único de direitos humanos, uma vez que os direitos previstos pela declaração deveriam ser melhor especificados, bem como poderiam ser vinculados juridicamente aos Estados-partes.⁵¹ No entanto, tal fato não ocorreu em razão do desacordo de ideias sobre quais direitos deveriam ser protegidos preliminarmente.

Para cumprimento de direitos humanos em âmbito local, o regime regional europeu visou dar autonomia às sociedades quanto à fiscalização de eventuais violações, tendo como base a Convenção de Direitos Humanos constituída pelo Conselho Europeu em 1949 e entrada em vigor no ano de 1953, o que previu essencialmente direitos civis e políticos,

⁴⁷ Cfr. PIOVESAN, Flávia, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional*, São Paulo: Saraiva, 13ª ed., 2012, pg. 501.

⁴⁸ Em razão de forte influência das potências vitoriosas da Segunda Guerra Mundial, a composição da Declaração foi realizada com grandes divergências quanto à definição do que poderia existir no rol de direitos humanos. Cfr. ALVES, José Augusto Lindgren, *Direitos Humanos como Tema Global*, São Paulo: Perspectiva, janeiro, 1994, pg. 44. Apesar das divergências, explica POJMAN que a Assembleia Geral das Nações Unidas decidiu adotar e proclamar a Declaração sendo um documento que representa um conjunto de ideais que devem reger a vida social e econômica pós-guerra, junto à direitos e liberdades universais, aplicadas a todos os seres humanos, independentemente da raça, cor, sexo ou origem nacional ou social. Cfr. POJMAN, Luis, *Terrorismo, Direitos Humanos e a Apologia do Governo Mundial*, Trad. Célia Teixeira, Editorial Bizâncio, Lisboa, 2007, pg. 143.

⁴⁹ Tal como afirma HANNAH ARENDT, a participação em uma comunidade igualmente construída representa a condição “*sine qua non*” para que se possa ensejar o total aproveitamento dos direitos humanos individuais. Cfr. ARENDT, Hannah, *As origens do totalitarismo*, Trad. Roberto Raposo, 3ª ed., Lisboa: Dom Quixote, 2008, pg. 331.

⁵⁰ Cfr. BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques de/ MOREIRA, Julia Bertino, “Direitos Humanos e Refugiados: Relações entre Regimes Internacionais Construídos no Sistema ONU”, *art. cit.*, pg. 63.

⁵¹ *Idem*, pg. 63.

além da Carta Social Europeia, a qual zelou por direitos econômicos, sociais e culturais, que entrou em vigor no ano de 1965.

Outrossim, o regime interamericano também visava o cumprimento de direitos humanos em âmbito local, fazendo parte da Organização dos Estados Americanos. Ressalta-se, nesse contexto, a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José de Costa Rica, adotada em 1969, com entrada em vigor no ano de 1978. Tal Convenção implementou apenas direitos civis e políticos e por este motivo permitiu que o Protocolo de San Salvador de 1999 versasse sobre os direitos econômicos, sociais e culturais.⁵²

Como supracitado, a definição legítima de refugiado foi criada em razão das causas da perseguição que por sua vez refletem a origem do arcabouço normativo internacional a partir da metade do Século XX, notando que a temática, desde a sua origem, esteve na esfera da proteção dos direitos humanos como bem jurídico principal. Neste contexto, sobressai-se o artigo 14 da DUDH, que discorre sobre todo indivíduo vítima de perseguição tem a concessão de seu direito de procurar e gozar asilo em outros países.⁵³

Apesar disto, o direito da pessoa perseguida em seu país de origem buscar asilo em outro país, transpondo fronteiras, não se confunde com o direito ao asilo, isto é, a autorização desta proteção pelo país de acolhida.⁵⁴ Nesse sentido, a Declaração resguardava o direito de o indivíduo buscar asilo, porém não possuía obrigação dos Estados de concedê-lo – da mesma maneira como ocorreu com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

Por fim, percebe-se que a Declaração de 1948, fruto da aprovação da Assembleia Geral das Nações Unidas, trata-se de um compromisso ético-político, visto que os Estado

⁵² A autora FLÁVIA PIOVESAN explica que o regime europeu foi pioneiro quanto aos meios de cumprimento dos direitos humanos em domínio local, não apenas por ter sido formado no contexto do pós guerra, mas sim visto por um modo geral como o mais consolidado no que diz respeito à possibilidade de instituir sanções aos Estados e indivíduos violadores, além de representar o primeiro a possibilitar vítimas a encaminhar petições individuais com o objetivo de denunciar violações de seus direitos. Cfr. PIOVESAN, Flávia, “Direitos Humanos e o Direito Constitucional”, *ob. cit.*, pg. 89.

⁵³ O artigo também expõe que o direito de procurar asilo “não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas”. Ver artigo 14º, 2, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (Paris, 1948). Texto disponível *online* em: <<https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acedido no dia 03.06.2019.

⁵⁴ Cfr. ANDRADE, José Henrique Fischel de, *Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados*. In: ARAUJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*, Rio de Janeiro: Renovar. 2001, pgs. 99-125.

Parte vinculam-se ao cumprimento dos itens que aprovaram enquanto Estados Soberanos participantes. Conclui-se, portanto, que existe uma prevalência das Constituições pós 1948 de se basear principalmente na proteção à dignidade da pessoa humana.

2.1.3 O princípio do *non-refoulement* ou o princípio da não-devolução

A base do regime internacional de refugiados da ONU é notada no princípio de não devolução (*non-refoulement*), descrito no artigo 33 (1) da Convenção, o qual proíbe os Estados-parte de devolver os refugiados para o território de onde saíram, isto é, impede que os refugiados sejam reconduzidos ao lugar onde suas vidas ou liberdades estavam ameaçadas.⁵⁵

Também chamado de direito à proteção contra a expulsão ou devolução forçada, de acordo com o ACNUR, faz-se entender que um ato de “*refoulement*” poderia incluir expulsão, extradição, deportação, remoção, transferência informal, rendição, rejeição ou não admissão na fronteira.^{56/57}

O princípio diz respeito à um direito individual e ao mesmo tempo um dever estatal. Ou seja, um direito individual, pois representa uma garantia àqueles que não são nacionais nem cidadãos, logo não portadores de direitos no tocante ao Estado-nação de acolhimento e por conseguinte o regime de refugiados reconhece o indivíduo no contexto internacional, assim como os titular dos direitos humanos.⁵⁸ Simultaneamente, o princípio impõe certos

⁵⁵ Artigo 33 da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados: “Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas”. Disponível *online* em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acedido no dia 04.06.2019.

⁵⁶ Cfr. CASEIRO, Sofia Felício, «“Longe de casa, longe da justiça?: o acesso à justiça por parte dos refugiados, Away from home, away from justice?: the access to justice for the refugee”», *Dissertação de mestrado em Direito (Ciências Jurídico-Políticas / Direito Internacional Público Europeu apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018*, pg. 61.

⁵⁷ A proibição de *refoulement* protege assim os refugiados contra o retorno à perseguição. Ademais, o direito internacional em matéria de direitos humanos tornou a proibição de expulsão um componente integrante da proibição da tortura, isto é, o direito primário da União Europeia (UE) e a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) alargaram o significado da proibição de expulsão no momento em que estabeleceu proteção subsidiária para pessoas que não necessitam de amparo baseado na Convenção, mas que ao mesmo tempo enfrentam riscos de tortura, tratamento desumano ou degradante, ou uma série de ameaças à vida em razão de violência indiscriminada. Cfr. OUDEJANS, Nanda/ PIJNENBURG, Annick/ RIJKEN, Conny, «“Protecting the EU external borders and the prohibition of *refoulement*” », *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 19, dezembro, 2018, pgs. 3-4.

⁵⁸ Cfr. BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques de/ MOREIRA, Julia Bertino, “Direitos Humanos e Refugiados: Relações entre Regimes Internacionais Construídos no Sistema ONU”, *art. cit.*, pg. 74.

limites à soberania estatal de modo que de alguma forma coage a autonomia decisória do Estado quanto ao controle de suas fronteiras. No entanto, não existe o dever dos Estados de acolher os refugiados nos territórios, no sentido de não permitir ao indivíduo o direito de ter o estatuto de refugiado reconhecido automaticamente.⁵⁹

Independentemente do reconhecimento formal da condição de refugiado pelas autoridades responsáveis em apreciar o requerimento de refúgio no país de destino – no caso do Brasil, o órgão CONARE – tal reconhecimento é declaratório e por este motivo não poderá haver devolução ao país de origem antes do pedido ser devidamente analisado.⁶⁰ Dessa forma, um indivíduo que busca refúgio é aquele que possui a intenção de retornar ao país de origem, porém, em razão do medo de perseguição ou violação de seus direitos humanos no seu país de origem, necessita de uma proteção maior, mesmo que temporária, em especial a garantia de não ser enviado de volta ou expulso para algum lugar, em outras palavras, a salvaguarda do princípio do *non-refoulement*.⁶¹

É relevante notar que o sistema internacional é baseado em Estados soberanos. A soberania de um Estado é desafiada pelos refugiados, o que faz com que os atores internacionais passem a considerar os princípios éticos e as questões de direitos humanos, que são parte de suas obrigações.⁶² Em outras palavras, os Estados soberanos não são obrigados de imediato a receber os refugiados em seu território, mas em razão do grande peso do princípio da não devolução aplicável aos cidadãos estrangeiros uma vez reconhecidos com o status de refugiado, deveriam todos respeitar tal fato.⁶³

⁵⁹ Na opinião do autor ALEXANDER ALEINIKOFF, embora seja reconhecida a garantia do não-refoulement, a Convenção cuidadosamente não estabelece qualquer dever sobre os estados no tocante à admitir os refugiados, até porque existe a norma fundamental do Direito Internacional que corresponde ao controle completo dos estados sobre a entrada de estrangeiros em seu território (falharam-se tentativas subsequentes de concluir um tratado internacional sobre asilo territorial). Mais, a Convenção também não determina procedimentos para a aceitação ou não da condição de refugiado, tampouco não cria requisitos formais ou dispositivos de monitoramento para analisar a conformidade do estado, e por essa razão, o julgamento de quem é refugiado transforma-se inteiramente de autoridades estaduais. Cfr. ALEINIKOFF, Alexander, «"State-Centered Refugee Law: From Resettlement to Containment" », *Michigan Journal of International Law*, Vol. 14, nº 1, pg. 124.

⁶⁰ Cfr. STF – ACO 3121. Processo: 0069076-95.2018.1.00.0000. Origem: RR – Roraima; Relator Atual: Min. Rosa Weber, pg. 27. Disponível online em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/verImpressao.asp?imprimir=true&incidente=5437155>>. Acedido no dia 10.06.2019.

⁶¹ Cfr. ABRAHAM, David, «"From Migration Crisis to Immigration and Integration Regime"», *Direitos Humanos e Refugiados*, Editora UFGD, Dourados, janeiro, 2016, pg. 2.

⁶² Cfr. REMPEL, Terry M., «"Who are Palestinian Refugees?"», *Forced Migration Review*, n. 26, novembro, 2006, pg. 7.

⁶³ Cfr. KHALIL, Asem, «"Socioeconomic Rights of Refugees – The case of Palestinian Refugees in Egypt, Jordan, Lebanon" », *International Journal of Refugee Law*, n. 23, novembro, 2011, pg. 684. A determinação do *non-refoulement* é a única que possui grande peso e de certa forma afeta o soberano da nação

Acontece que, os Estados executam as normas do Direito Internacional dos Refugiados de acordo com seus próprios interesses, em especial pela razão de não haver uma autoridade supranacional para impor o cumprimento.⁶⁴ Ao mesmo tempo, a Convenção de 1951 se mostrou falha quanto aos refugiados na esfera global, uma vez que foram os Estados soberanos que decidiram quem de fato deveria ser reconhecido como refugiado.

Foram vários os casos em que Estados-parte desprezaram o princípio básico do *non-refoulement*, apresentando assim falhas e problemas institucionais desde a sua formação. Apesar disto, junto a ideia de proteger o direito dos refugiados perante aos países signatários da Convenção, ao reconhecimento de seus direitos econômicos, sociais e culturais previstos no Capítulo IV do mesmo documento, e por fim, mas não menos especial, o direito de não serem reenviados para os países de origem, onde as suas vidas e liberdade estão em ameaça – princípio *non-refoulement* – resta clara a busca pela segurança efetiva de tais indivíduos.^{65/66}

Em síntese, a Convenção não permite reservas ao artigo 33. Logo, este direito se equivale ao direito essencial para a proteção dos refugiados estatutários. Vale ressaltar que, na Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem (CEDH), o direito à não-repulsão não está diretamente previsto. Contudo, a interpretação das obrigações convencionais leva a compreender a sua presença.⁶⁷

Isto é, em relação aos refugiados, a proteção complementar promovida pela CEDH se destaca em seu artigo 3º, no qual discorre sobre a proibição da tortura, penas ou tratamentos desumanos ou degradantes. Frisa-se, não se encontra na lei a força suficiente

em termos da capacidade de admitir ou expulsar indivíduos, salvo nacionais. Cfr. DAUVERGNE, Catherine, “Challenges to sovereignty: migration laws for the 21st century”, *art. cit.*, pg. 5.

⁶⁴ Cfr. LOESCHER, Gil, “Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis”, *art. cit.*, pgs. 28-30.

⁶⁵ Cfr. PINA, Teresa, “Direitos Humanos – O que está por fazer no Século XXI – Uma Agenda de Direitos Humanos para o novo Século, no 70º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948-2018)”, *ob. cit.*, pg. 279.

⁶⁶ A fim de analisar a intensificação dos controles fronteiriços numa perspectiva da não repulsão, nota-se a Diretiva de Retorno da UE 2008/115/CE, bem como a Diretiva 2001/51/EC de Sanções Portuários da UE, as quais afirmam em seus textos que a luta contra a imigração legal é contrariar as obrigações da Convenção de Genebra, já que esta inclui a proibição de repulsão. Neste sentido, o TEDH, já em 1996, afirmou que não devem os Estados tentar impedir que os imigrantes atravessem as suas fronteiras, já que faz parte de suas obrigações cumprir as disposições da Convenção sobre Refugiados de 1951. Cfr. OUDEJANS, Nanda/ PIJNENBURG, Annick/ RIJKEN, Conny, “Protecting the EU external borders and the prohibition of refoulement”, *art. cit.*, pg. 4.

⁶⁷ Cfr. CASEIRO, Sofia Felício, “Longe de casa, longe da justiça?: o acesso à justiça por parte dos refugiados, Away from home, away from justice?: the access to justice for the refugee”, *tese cit.*, pg. 63.

para defender um direito à não-repulsão⁶⁸. Contudo, o artigo 3º possui fundamentos que se dedicam a sustentar que as condições para as quais um indivíduo regressaria para seu país de origem se caracterizariam inumanas ou degradantes.

Ocorre que, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), apesar de demonstrar um importante valor de precedente quanto às decisões sobre migração, apresenta ao mesmo tempo uma visão estrita no que concerne o assunto, devendo em casos jurídicos apresentados ao Tribunal, os requerentes exibirem uma excelente fundamentação, além da falta de trabalho, medicação ou alojamento, devendo provar o risco individual que esteja em causa.⁶⁹

Pela força peremptória que lhe foi atribuída, hoje devem usufruir deste direito a não ser expulso todos aqueles que possam sofrer violação dos seus direitos fundamentais ao serem “repelidos” para o seu país de origem.⁷⁰

2.2 A Proteção dos Refugiados no Brasil

No que toca ao pilar institucional da proteção dos refugiados no âmbito brasileiro considerando os tratados internacionais de direitos humanos, bem como a hierarquia constitucional de todos os tratados, três hipóteses podem ocorrer como resposta ao direito enunciado no tratado internacional: a) coincidir com o direito assegurado pela Constituição brasileira, isto é, a CF reproduzir os preceitos dos Direito Internacional dos Direitos Humanos; b) fazer parte, complementar e ampliar o universo de direitos constitucionalmente previstos; ou c) contrariar preceito do Direito interno.⁷¹

Em um primeiro impacto jurídico no direito brasileiro, é possível observar que entre as décadas de 1950 e 1960 a proteção de refugiados no Brasil se destacou através da ratificação na Convenção de 1951.⁷² Além disso, o país é signatário de vários documentos internacionais acerca dos direitos humanos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), Convenção Americana dos

⁶⁸ Cfr. GOODWIN-GILL, Guy S./ MCADAM, Jane, *The Refugee in International Law*, 3ª edição, Oxford, Oxford University Press, 2011, pg. 310.

⁶⁹ *Idem*, pgs. 314 e 315.

⁷⁰ Cfr. CASEIRO, Sofia Felício, “Longe de casa, longe da justiça?: o acesso à justiça por parte dos refugiados, Away from home, away from justice?: the access to justice for the refugee”, *tese cit.*, pg. 65.

⁷¹ Cfr. PIOVESAN, Flávia, “Direitos Humanos e o Direito Constitucional”, *ob. cit.*, pg. 157.

⁷² Esta decisão foi em grande parte motivada pela Organização do Ano Mundial dos Refugiados (AMR). Cfr. ANDRADE, José H. Fischel de, «“Aspectos históricos da proteção de refugiados no Brasil (1951-1997)”», *Refúgio no Brasil- Comentários à Lei 9.474/1997*, Editora Quartier Latin, São Paulo, 2017, pg. 44.

Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica – 1969), e a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, a qual o Brasil aderiu em 1952.⁷³

Como segundo impacto jurídico decorrente da incorporação do Direito Internacional dos Direitos Humanos pelo Direito interno se tem o alargamento do universo de direitos nacionalmente garantidos, ou seja, os tratados internacionais de direitos humanos passam a reforçar a Carta de direitos e os princípios na Constituição que a complementam.^{74/75}

Em âmbito interno, na Constituição da República do Brasil de 1988 se consolida o artigo 4º, II, que alude sobre o princípio da prevalência dos direitos humanos, onde o Brasil demonstra um modelo de Estado baseado, dentre outros, nos princípios de igualdade e liberdade, além de prevalecerem os direitos humanos como princípio norteador das relações exteriores do Brasil e sua influência na ordem jurídica interna.⁷⁶

Como pontuou FLÁVIA PIOVESAN, a reprodução de disposições de tratados internacionais de direitos humanos no âmbito jurídico brasileiro não se resume somente ao fato do legislador nacional procurar uma orientação e inspiração sobre os instrumentos, e sim, a preocupação em equacionar o direito interno, a fim de, com harmonia e consonância, ajustá-lo às obrigações internacionalmente assumidas pelo Brasil.⁷⁷

⁷³ Para além destes documentos, isto é, com foco nos órgãos institucionais, nota-se que logo após a criação do ACNUR, o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) formou um Comitê Consultivo para os Refugiados. Neste, Brasil e Venezuela eram os únicos Estados Membros, e em 1955, se mostrou reestruturado, e passou a ser intitulado Comitê Executivo (Excom). Cfr. ANDRADE, José H. Fischel de, “Aspectos históricos da proteção de refugiados no Brasil (1951-1997)”, *art. cit.*, pg. 42. O Comitê Executivo do ACNUR representa um grupo intergovernamental que aconselham o órgão enquanto protetor dos refugiados. É sabido que as conclusões do Comitê não vinculam os Estados, porém são importantes e levadas em conta para fins de interpretação e aplicação do regime internacional de proteção de refugiados. Disponível *online* em: <<https://www.acnur.org/portugues/governanca/#>>. Acedido no dia 10.12.2018.

⁷⁴ Cfr. PIOVESAN, Flávia, “Direitos Humanos e o Direito Constitucional”, *ob. cit.*, pg. 158.

⁷⁵ Em suma, a consagração dos direitos dos refugiados direciona-se através de três pontos: as declarações, os tratados e os princípios. A legislação brasileira alinhou-se à dos países de moderna legislação protetiva, nos parâmetros fixados no plano internacional, isto é, o Brasil foi associado da Declaração Universal dos Direitos do Homem, bem como através de assinar, ratificar e promulgar os principais documentos relativos aos refugiados, os supracitados: Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo sobre o Estatuto, de 1967. Cfr. ARAÚJO, Nadia de/ ALMEIDA, Guilherme Assis de, *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*, Rio de Janeiro, Editora Renovar, 2001, pgs. 67-68.

⁷⁶ Cfr. DALLARI, Pedro, *Constituição e relações exteriores*, São Paulo: Saraiva, 1994, pg. 162. É aqui relevante notar a importância do artigo 5º da CF, §2º, o qual aduz 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”. Disponível *online* em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acedido no dia 04.05.2019.

⁷⁷ Cfr. PIOVESAN, Flávia, “Direitos Humanos e o Direito Constitucional”, *ob. cit.*, pg. 158. Nesta, a autora reflete também sobre a significativa atenção aos tratados internacionais de direitos humanos, que no âmbito brasileiro, continuam a reforçar o valor jurídico de direitos constitucionalmente assegurados, de modo

Não se pode deixar, igualmente, de assinalar que a legislação nacional sobre migração remonta ao período de ditadura, que condiz com o ano de 1964 até 1985. Dessa forma, reflete uma lógica de segurança nacional a fim de oferecer possibilidades de vistos e de estatuto regular para os migrantes que mudou ao final da década de 90, uma vez que foi criada a lei específica sobre refugiados, vista como um passo para aceitar razões humanitárias.⁷⁸

É possível verificar que o Brasil adotou plenamente a regulamentação de cunho internacional acerca dos refugiados, uma vez que além de assinar e se comprometer com as Declarações Internacionais nesse sentido, também estabeleceu direitos e deveres através da Lei nº 9.474/97, a qual implementou mecanismos recomendados no Estatuto dos Refugiados.

Recentemente foi promulgada no país a Nova Lei de Migração, Lei nº 13.445/2017, a qual assegurou que institutos criados também se direcionassem a efetividade da dignidade humano do refugiado, como será abordado com maior profundidade nas linhas que se seguem.

2.2.1 A Declaração de Cartagena de 1984 e a Declaração do Brasil (Cartagena+30)

Foram dez os representantes de governos latino-americanos que após demasiado debate criaram a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, em Cartagena de Índias, na Colômbia, com o objetivo de melhorar a situação dos refugiados na América Latina.⁷⁹

A Declaração constituída em 1984 despertou o termo “violação maciça de direitos humanos” com uma definição mais ampla de refugiado, isto é, o fenômeno de evolução do conceito de refugiado também se materializou na Declaração de Cartagena, que estabeleceu – frente à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central

que eventual violação do direito resultará em responsabilização não apenas nacional, como também internacional.

⁷⁸ Cfr. ANDRADE, Camila Sombra Muiños de/ JUBILUT, Liliana Lyra/ MADUREIRA, André de Lima, «“Humanitarian visas: building on Brazil’s experience”», *Forced Migration Review*, n. 53, outubro, 2016, pgs. 76-78.

⁷⁹ A América Latina tem uma longa tradição de asilo. Em 1984, países de acolhimento adotaram a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados que lançou as bases jurídicas do tratamento dos refugiados da América Central, noemadamente o princípio do *non refoulement* (não repulsão), a importância da integração dos refugiados e da realização de esforços no sentido de erradicar as causas do problema dos refugiados. Cfr. ONU, “Direitos humanos e refugiados”, *ob. cit.*, pg. 14.

– a extensão do termo refugiado levando em conta as novas características da situação de cada região, o previsto na Convenção da OUA (Organização da Unidade Africana) em seu artigo I, parágrafo 2, e também através do previsto nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos.

Neste diapasão, é significativo notar que alguns países, especialmente da América Latina, alargaram a definição do termo “refugiado”. Entretanto, na perspectiva dos direitos humanos, esta situação suscita uma grande preocupação, pois nem sempre é possível distinguir, com segurança, um refugiado de um imigrante econômico.⁸⁰

Atesta-se, portanto, que a definição ou o conceito de refugiado recomendável pela Declaração de Cartagena, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, faz reconhecer como refugiado as “[...] pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança, ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”.^{81/82}

Além disso, no décimo aniversário da Declaração de Cartagena é também desenvolvida a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994, a qual inovou ao proteger os deslocados internos no sentido de declarar que o deslocamento é realmente causado em especial pela violação dos direitos humanos e assim, reconheceu as

⁸⁰ Elucida PAULO BORBA CASELLA que novos deslocamentos de indivíduos se decorreram nos últimos anos e por isso não é possível caracterizar adequadamente a diferença entre um refugiado político e um refugiado econômico, mas ao mesmo tempo enumera os três tipos de fatores que podem dar causa a deslocamento internacional de pessoas caracterizando fluxo de refugiados, sendo estes fatores: a) políticos; b) ambientais; e no final, c) econômicos. Cfr. CASELLA, Paulo Borba, “O Direito Internacional dos Refugiados – Uma Perspectiva Brasileira”, *ob. cit.*, pg. 23.

⁸¹ A fim de analisar a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 em inteiro teor, disponível *online* em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acedido no dia 29.05.2019.

⁸² Logo quando houve a redemocratização do Brasil, os angolanos foram os principais grupos de refugiados amparados em razão da guerra civil que ocorria na Angola, que motivou o governo brasileiro em recebê-los, ao tempo que concordavam com a definição ampliada dos motivos para a concessão do refúgio, acolhendo assim as pessoas que não necessariamente se enquadravam na definição do termo da Convenção de 1951, revista pelo Protocolo de 1967. Além dos angolanos, foram recebidos os grupos da ex-Iugoslávia e a Libéria, que vivenciavam conflitos internos. A prática dessa recepção pelo estado brasileiro reflete o “espírito de Cartagena”, referente à Declaração de Cartagena de 1984 que dispôs em seu texto a ampliação e reconhecimento dos Estados para com a definição dos motivos de concessão de refúgio a fim de aumentar a acolhida de pessoas, com base no caráter humanitário do instituto do refúgio. Cfr. JUBILUT, Liliana Lyra, «?A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados.»», *Direitos Humanos e Refugiados*, Editora UFGD, Dourados, 2012, pg. 43.

convergências entre os sistemas internacionais de proteção do indivíduo e por esta razão, se fez destacar sua natureza complementar.⁸³

A expansão da proteção do migrante, ainda que não propriamente do refugiado, se desprende também da Declaração de San José que elucida em seu décimo artigo que “[...] tanto os refugiados como as pessoas que migram por outras razões, incluindo razões económicas, são titulares de direitos humanos que devem ser respeitados em qualquer momento, circunstância ou lugar. Esses direitos inalienáveis devem ser respeitados antes, durante e depois do seu êxodo ou do regresso aos seus lares, devendo ser-lhes proporcionado o necessário para garantir o seu bem-estar e dignidade humana.”⁸⁴

Apesar de existirem indivíduos que não se enquadrem nas hipóteses válidas de incidência das normas internacionais de proteção de refugiados, ou seja, imigrantes irregulares, ainda são pessoas em situação de risco e vulnerabilidade que possuem direito de uma proteção geral como aquela proporcionada pelos instrumentos basilares de proteção dos direitos humanos, cabíveis a todo e qualquer episódio de fluxo migratório irregular.

Como mencionado alhures, o Brasil incorporou os princípios de Cartagena em sua legislação nacional e como participante dos regimes de direitos humanos tanto da ONU quanto da Organização de Estados Americanos, fica sob a obrigação de se atentar aos princípios e regulações desses regimes.⁸⁵

Além da Declaração de Cartagena de 1984, nota-se que o Brasil adota também a Declaração +30 Cartagena, a qual foi realizada em Brasília na data de 3 de dezembro de 2014 e assinada por representantes de 28 países e 3 territórios da América Latina e do Caribe, reafirmando os princípios da Declaração de Cartagena. De todas reuniões periódicas realizadas anteriormente à retificação do documento, este já visava novo ciclo de debates à respeito dos desafios sujeitos ao amparo para com os migrantes forçados, junto à quatro

⁸³ O Plano de Ação do México propôs um fortalecimento à proteção internacional de refugiados no continente latino-americano, uma vez que salvaguardar os direitos humanos, bem como fortalecer o sistema democrático visa uma solução duradoura e preventiva de possíveis conflitos, êxodos de refugiados e graves crises humanitárias. Cfr. BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira/ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro, «“O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena”», *Revista Forced Migration*, ed. 35, julho, 2010, pg. 45.

⁸⁴ Artigo 10º da Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994. Disponível online em: <<http://refugiados.net/1cpr/www/legislacao/leis/sanjose.html>>. Acedido no dia 29.05.2019.

⁸⁵ Cfr. BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira/ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro, «“O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena” », *art. cit.*, pg. 45.

temas principais, tais como: a proteção internacional, enfoque diferenciado de idade, gênero e diversidade, soluções duráveis e apátrida.⁸⁶

Importa analisar a referida Declaração que teve como objetivo o compromisso de fortalecer a proteção internacional das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e no Caribe, através da promoção de soluções sustentáveis.⁸⁷

Na Declaração, é afirmado que a responsabilidade primária pela proteção dos refugiados, deslocados e apátridas é dos Estados, com foco na promoção e respeito aos seus direitos humanos, bem como a prevalência, no controle das fronteiras, do princípio da solidariedade. Vale ressaltar que na data da realização do documento acima mencionado foi enfatizada uma definição ampliada de refugiado reconhecida pela maioria dos países da América Latina em suas normativas internas.⁸⁸

Atenta-se também para o fato da Declaração ter incorporado na ordem interna dos países o que representa um avanço em relação ao sistema de diferenciação de idade, gênero e diversidade das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas.

É reconhecida também a vinculação com os instrumentos internacionais sobre refugiados, face o caráter *ius cogens* do princípio da não devolução (*non refoulement*), incluindo a não rejeição na fronteira e a devolução indireta. Na Declaração também se reafirma a proteção daqueles que não se qualificam necessariamente como refugiados conforme a Convenção, mas que possam ser concedidos com vistos humanitários e consequentemente se beneficiar de respostas de proteção.

Ressalta-se ainda a preocupação para com a vulnerabilidade em relação a presença de crianças e adolescentes migrantes acompanhados e desacompanhados, que devem receber a proteção internacional. É necessária neste contexto a adoção de políticas públicas que visem promover a integração local desses refugiados, junto aos esforços do Estado, do ACNUR e da sociedade civil.

⁸⁶ Cfr. JUBILUT, Liliana Lyra/ MADUREIRA, André de Lima, «“Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30”», *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Vol. 22, nº 43, Brasília, junho-dezembro, 2014, pg. 27.

⁸⁷ Foi ainda uma maneira de comemorar o trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 a fim de buscar melhorias e soluções eficazes para a proteção daqueles já mencionados. Cfr. Declaração +30 de Cartagena, disponível *online* em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>>. Acedido no dia 04.05.2019.

⁸⁸ Cfr. Declaração +30 de Cartagena, disponível *online* em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>>. Acedido no dia 04.05.2019.

Sendo assim, as partes acordam em promover e implementar a Declaração para responder os novos desafios da proteção internacional e busca de soluções para as pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e no Caribe até o ano de 2024, ou seja, nos 10 anos posteriores à assinatura da Declaração.

2.2.2 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei nº 9.474/1997

Na ordem jurídica brasileira é possível vislumbrar a proteção dos direitos humanos, que se estende aos refugiados, através da análise de diversos preceitos constantes na Constituição da República Federativa do Brasil.

Inicialmente, cita-se o artigo primeiro que dispõe acerca dos elementos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, além de descrever em seu artigo 3º que o objetivo primordial do Brasil é “[...] promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.⁸⁹

Outrossim, revela em seu artigo 4º a importância dos princípios que regem as relações internacionais, como “[...] a prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e a concessão de asilo político”.⁹⁰ Nota-se ainda que a Constituição evidencia 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”.⁹¹ Neste sentido, ressalta também que “os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por

⁸⁹ Artigo 3º, I, da CF: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I- construir uma sociedade livre, justa e solidária.” Disponível *online* em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acedido no dia 02.07.2019.

⁹⁰ Artigo 4º da CF: “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.” Disponível *online* em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acedido no dia 02.07.2019.

⁹¹ Artigo 5º CF: “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.” Disponível *online* em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acedido no dia 02.07.2019.

ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.⁹²

Estabelecido no artigo 3º, I, da Constituição da República do Brasil, o princípio da solidariedade dispõe sobre o respeito ao pluralismo como fundamento do Estado, sendo este um corolário do princípio da dignidade, uma vez que não há relações humanas sem respeito ao outro. Ademais, sem a solidariedade não há justiça social e desenvolvimento nos diversos aspectos, sejam eles culturas, sociais ou até mesmo econômicos. Longe de ser uma norma programática, ou dependente de uma decisão do poder público, a ideia de construção de uma sociedade livre, justa e solidária é norma cogente, que obriga a todos os poderes públicos a tarefa de sua consecução.⁹³

Feita a interpretação do texto constitucional, vê-se que a discriminação para com o migrante não justifica ou encontra qualquer amparo constitucional e os refugiados recebidos no Brasil devem ser considerados vulneráveis no sentido de que todos, como uma sociedade, os ajudem a reconstruir suas vidas com o mínimo de condições de dignidade. Ocorre que, a sociedade continua a ser caracterizada por classes e o sentimento de solidariedade social ainda não foi alcançado.

Nota-se que da solidariedade que o texto constitucional faz alusão decorre o dever de ajudar os menos favorecidos e respeitar as diferenças, resultando na coexistência da solidariedade e a aceitação da diversidade, visto que a pluralidade deve ser reconhecida.

⁹² No Brasil, os fundamentos constitucionais para concessão do refúgio estão presentes em especial nos princípios jurídicos, como por exemplo na cláusula geral de proteção à pessoa humana inserida no artigo 1º, III, da Constituição Federal de 1988, que frisa sobre o princípio da dignidade humana e rejeita qualquer pretensão de converter a migração em um delito. Além disso, o princípio constitucional da solidariedade fundamenta a proteção jurídica interna dos refugiados e se vê presente no artigo 3º, I, da Constituição Federal de 1988, que discorre sobre uma sociedade livre, justa e solidária como objetivo fundamental. Cfr. RAMOS, André de Carvalho/ ALMEIDA, Guilherme Assis de, RODRIGUES, André de Carvalho (orgs.), *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*, UNHCR, São Paulo, 2011.

Além disso, apesar da solidariedade ser referida no inciso I, os demais incisos também alegam que é dever de todos garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e regionais, e promover o bem de todos, sem quaisquer preconceitos e discriminação. Com o propósito de que os objetivos fundamentais expostos no artigo 3º do texto constitucional sejam alcançados deve haver uma perspectiva distributiva e incluyente do ponto de vista social, no sentido em que seja propagado ao povo brasileiro a instiga de aceitar as diversidades, respeitando assim o que preceitua o inciso IV do supracitado dispositivo – “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Disponível *online* em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acedido no dia 02.07.2019.

⁹³ Cfr. SANTOS, Teodoro Silva/ VALE, Ionilton Pereira do, «“Os princípios dos direitos fundamentais: uma visão dos princípios sob a ótica do Supremo Tribunal Federal”», *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, 2016, pg. 267.

O sociólogo ANTHONY GIDDENS, em sua obra intitulada “Para além da esquerda e direita”, discorre sobre as diferenças entre as etnias, culturas, sexos, personalidades e como tais fatos geram uma forma de hostilidade. Nesse sentido, acredita-se que qualquer discriminação e intolerância aos migrantes viola a Constituição da República, sendo uma forma de constrangimento. GIDDENS também enxerga a necessidade de uma democracia dialógica a fim de que se crie entendimentos e assim desenvolvam a solidariedade mútua.⁹⁴

Importa, agora, traçar uma análise quanto a criação da Lei nº 9.474 do Brasil sancionada no mês de julho de 1997, que definiu mecanismos para a efetiva implementação da Convenção de 1951, a qual incorporou os conceitos previstos nesse documento, bem como do Protocolo de 1967. Ademais, reconheceu o termo refugiado para além dos dois documentos. Isto é, após a grande evolução internacional do significado de refugiado, o legislador brasileiro não demorou para, especialmente consoante a conclusão da Declaração de Cartagena, definir em seu primeiro artigo o termo de refugiado como qualquer indivíduo que “[...] devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.⁹⁵

Importante foi a implementação da Lei supracitada, pois ao reconhecer os direitos humanos como parte intrínseca do conceito de elegibilidade para o estatuto de refugiado, a lei brasileira conseqüentemente deu um passo a frente para com a efetividade da proteção dos indivíduos vítimas de migrações forçadas no mundo que se refugiam para o Brasil.⁹⁶ Outrossim, a Lei criou o CONARE (Comitê Nacional para Refugiados) como órgão de composição interministerial responsável por analisar e decidir as solicitações de refúgio, bem como pela política nacional em relação aos refugiados, a qual será debatida no decorrer do trabalho.

Assim, verifica-se que através da Lei 9.474/97, cujo espírito se centra na proteção dos direitos humanos universais, a proteção dos refugiados surge como uma ideia de

⁹⁴ Cfr. GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e direita*. Editora UNESP Fundação, São Paulo, 1996, pg. 24.

⁹⁵ Artigo 1º, inciso III, da Lei nº 9.474/1997. Disponível *online* em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acedido no dia 29.05.2019.

⁹⁶ Cfr. CARNEIRO, Wellington Pereira, «"A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois"», *Direitos Humanos e Refugiados*, Editora UFGD, Dourados, 2012, pg. 22.

responsabilidade junto à soberania estatal de proteger todos os cidadãos e, neste momento, o amparo desvenda um valor/direito real que deve ser efetivo na vida dos indivíduos.^{97/98}

Destarte a aprovação da Lei 9.474/1997, para além da extensão do critério para o status de refugiado no Brasil, é também de grande importância quanto ao compromisso a ser assumido pelo governo brasileiro, a ACNUR e a sociedade civil de proteger e integrar os refugiados, tendo o governo agido como um ator relevante na causa, que, conforme supracitado, criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), responsável pela determinação do status de refugiado (DSR).⁹⁹

Em suma, promulgada e publicada a Lei 9.474/97, houve a representação de um marco no âmbito brasileiro quanto à proteção dos refugiados e ainda, ampliou-se a definição de refugiado, dando um passo até maior comparado com a Convenção de 1951. Ou seja, além das causas mencionadas na Convenção de 1951, foram também consideradas pessoas que devem ser protegidas aqueles que são vítimas de graves e generalizadas violações de direitos humanos, o que leva a apreciar os pedidos de refúgios dos venezuelanos com maior importância à análise da conjuntura política e institucional da Venezuela.¹⁰⁰

É importante ressaltar que a definição ampliada torna a Lei 9.474/1997 a mais avançada e generosa do continente americano no que condiz à temática dos refugiados.¹⁰¹

2.2.3 A nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) e o visto temporário

A recente Lei de Migração do Brasil, Lei nº 13.445/2017, de 24 de maio de 2017, revogou o intitulado Estatuto do Estrangeiro – Lei nº 6.964/81 – e implementou melhorias na abordagem relacionada aos novos refugiados e migrantes, o que faz reduzir a pressão sobre o sistema de asilo no país.

⁹⁷ Cfr. CARNEIRO, Wellington Pereira, «"O conceito de proteção no Brasil: o artigo 1 (1) da Lei 9.474/97"», *Direitos Humanos e Refugiados*, Editora UFGD, Dourados, 2012, pg. 102.

⁹⁸ Artigo 48º da Lei 9.474/97: “Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.” Disponível *online* em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acedido no dia 08.06.2019.

⁹⁹ Cfr. JUBILUT, Liliana Lyra, «"Melhorando a integração dos refugiados: novas iniciativas no Brasil"», *Revista Forced Migration*, ed. 35, julho, 2010, pg. 46.

¹⁰⁰ Cfr. DELGADO, Ana Paula Teixeira, “A tutela jurídica dos venezuelanos no Brasil: Em busca de novas alternativas às políticas migratórias”, *art. cit.*, pg. 113.

¹⁰¹ Cfr. ALMEIDA, Guilherme Assis de, “A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações” In: ARAÚJO, Nadia de/ ALMEIDA, Guilherme Assis de. (coords.), “O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira”, *ob. cit.*, pg. 165.

Exercendo competência privativa, a União editou a então Lei nº 13.445/2017, que afirma, entre princípios e diretrizes da política migratória brasileira, a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (artigo 3º, I); a acolhida humanitária (artigo 3º, VI); o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, por meio da constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas (artigo 3º, XIV) e a cooperação internacional com os Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, com o objetivo de garantir maior efetividade em relação à proteção aos direitos humanos do migrante (artigo 3º, XV).¹⁰²

A Lei dispõe sobre a acolhida humanitária, por meio de visto temporário. Isto é, o visto temporário poderá ser conferido ao imigrante que chega ao Brasil com a intenção de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre, entre outras categorias, na hipótese de acolhida humanitária.¹⁰³

Segundo a Ministra ROSA WEBER, dentre os aspectos positivos da Lei de Migração, o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina através da constituição de espaços de cidadania se destaca junto à acolhida humanitária, visto que é por meio desses valores que poderá ser garantida a efetividade da proteção dos direitos humanos do migrante.¹⁰⁴

Outrossim, o visto temporário que diz respeito à acolhida humanitária pode ser cedido ao apátrida ou a nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, além da identificação civil de solicitante de acolhimento humanitário ser realizada com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser.¹⁰⁵

¹⁰² Disponível *online* em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm>. Acedido no dia 03.06.2019.

¹⁰³ Artigo 14, inciso I, alínea c, da Lei nº 13.445/2017: “O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: I – o visto temporário tenha como finalidade: (...) c) acolhida humanitária. Disponível *online* em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm>. Acedido no dia 03.06.2019.

¹⁰⁴ Cfr. Cfr. STF – ACO 3121. Processo: 0069076-95.2018.1.00.0000. Origem: RR – Roraima; Relator Atual: Min. Rosa Weber. Disponível *online* em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/verImpressao.asp?imprimir=true&incidente=5437155>>. Acedido no dia 10.06.2019.

¹⁰⁵ Artigo 14, §3º e artigo 20, ambos da Lei nº 13.445/2017. Disponível *online* em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm>. Acedido no dia 03.06.2019.

São inúmeras as dificuldades no que tange a entrada dos venezuelanos no Brasil e o Estado se mostra constantemente desafiado, devendo utilizar suas importantes ferramentas de proteção complementar, como o visto humanitário, a fim de oferecer um caminho mais seguro para os migrantes forçados. A concessão dos vistos iniciou-se em 2012, a favor dos haitianos após o terremoto devastador que atingiu o país, em 2010, e os vistos foram prorrogados no ano de 2013 a fim de beneficiar os indivíduos afetados pelo conflito na Síria.¹⁰⁶

Acontece que, o país tende a reagir, ao invés de antecipar as ondas de migração e, portanto, não existe uma política de migração apropriada para atender aos que já entraram no país. Após o terremoto de 2010 no Haiti, boa parte da população encontrou refúgio no Brasil, porém o governo brasileiro demorou a aprovar as resoluções normativas que eram essenciais para fornecer vistos humanitários aos haitianos (Resolução nº 97/2012). Além disso, no que tange os venezuelanos, demandou considerável tempo para proporcionar residência temporária, de acordo com a Resolução nº 126/2017, a qual foi emitida somente após demasiada pressão da sociedade civil e dos órgãos públicos.

2.2.4 CONARE

O Brasil se encontra institucionalmente adequado para a recepção de pedidos de refúgio. Criado pela Lei 9.474/97, o CONARE corresponde ao Conselho Nacional para Refugiados, órgão criado no âmbito do Ministério da Justiça e presidido por membro de tal Ministério, enquanto integrado por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, além da Polícia Federal e por Organizações não Governamentais destinadas a atividades de assistência, através do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e as Cáritas Arquidiocesananas do Rio de Janeiro e São Paulo.

Lembra-se que, conforme o artigo 1º da Lei nº 9.747/1994, para ser reconhecido como refugiado, o solicitante deve apresentar um fundado temor de perseguição causado pelo seu Estado de origem em função da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Além disso, é reconhecido também por refugiado quando não possui nacionalidade e está fora do país de sua residência habitual, sendo que não possa ou não

¹⁰⁶ Cfr. ANDRADE, Camila Sombra Muiños de/ JUBILUT, Liliana Lyra/ MADUREIRA, André de Lima, «"Humanitarian visas: building on Brazil's experience"», *Forced Migration Review*, n. 53, outubro, 2016, pgs. 76-78.

queira regressar a ele, em função das circunstâncias acima mencionadas. Pode ainda, como já citado, ser reconhecido por ser nacional de um Estado que experimenta uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.¹⁰⁷

O CONARE se mostra responsável – por intermédio do artigo 12 da Lei nº 9.474/1997 – pela análise e declaração do reconhecimento da condição de refugiado¹⁰⁸, bem como por decidir sobre a sua cessação e perda, além de orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados.

O procedimento inicia-se com a situação concreta do episódio em que o solicitante de refúgio discorre seu relato à autoridade migratória designada. Neste caso, no procedimento brasileiro, agentes da polícia federal e oficiais eleitos pelo CONARE possuem a função de escutar as narrativas a fim de verificar se são respeitados os requisitos para determinar o status de refugiados, conforme os princípios da Convenção de Genebra de 1951, recepcionada como norma de direito fundamental através da abertura constitucional mencionada no artigo 5º, §2º, da Constituição da República de 1988.¹⁰⁹

Além de que, responsável pela análise das demandas de refúgio e pela realização de políticas públicas para os refugiados, o CONARE organiza audiências entre agências governamentais, organizações da sociedade civil e o ACNUR.¹¹⁰

Neste sentido, o órgão interministerial e de corpo interinstitucional trabalha para determinar a elegibilidade de um refugiado, promover a participação do mesmo em políticas

¹⁰⁷ O termo “grave e generalizada violação aos direitos humanos” não possui definição taxativa no Direito Internacional, nem direcionado ao âmbito brasileiro, fazendo com que seja utilizada decisões de cortes nacionais e internacionais. Tal termo é diferente do que ocorre com o crime contra a humanidade, já que este contém requisitos mais específicos, como aqueles considerados de natureza tão grave que levam ao ataque à dignidade humana, ou seja, tais crimes não são atos isolados, e sim parte de uma prática maciça e sistemática, que como explica ANTONIO CASSESSE, “fazem parte da política deliberada de um governo, ou são toleradas ou cometidas com a anuência do governo ou das autoridades.” Cfr. CASSESSE, Antonio, *International Criminal Law*, 2ª ed. Oxford University Press, Oxford/ New York, 2008, pg. 98.

¹⁰⁸ Neste sentido, a lei foi esclarecida e expandida. Em especial, uma resolução subsequente expande o status de refugiado para a família membros, ou seja, não são apenas os refugiados acompanhantes legal e menores de idade para o Estatuto de Refugiado, mas também pais e menores de idade, irmãos órfãos, netos, bisnetos, sobrinhos e sobrinhas, tendo o CONARE avançado além do que imposto pela Convenção de 1951, e conseqüentemente promoveu uma noção mais ampla quanto ao direito dos refugiados à vida familiar. A fim de saber mais sobre o artigo 2º da Lei 9.474/97, que estende os efeitos da condição de refugiados à família, ver ABRÃO, Carlos Eduardo Siqueira, «“A Extensão dos Efeitos da Condição de Refugiados aos Membros do Grupo Familiar”», *Refúgio no Brasil- Comentários à Lei 9.474/1997*, Editora Quartier Latin, São Paulo, 2017, pgs. 133-143.

¹⁰⁹ Cfr. GODOY, Gabriel Gualano de, «“O que significa reconhecimento da condição de refugiado?”», *Refúgio no Brasil- Comentários à Lei 9.474/1997*, Editora Quartier Latin, São Paulo, 2017, pgs. 81-82.

¹¹⁰ Destaca-se que o ACNUR também participa das reuniões do órgão, contudo sem direito a voto. Cfr. BAENINGER, Rosana/ MOREIRA, Julia Bertino, «“Local integration of refugees in Brazil”», *Revista Forced Migration*, ed. 35, julho, 2010, pg. 48.

públicas, projetar e ministrar atividades de reassentamento e ainda, regula o enquadramento jurídico do asilo no Brasil.

O CONARE foi também o primeiro órgão na América Latina onde o Governo, a sociedade civil e também as Nações Unidas trabalharam juntas a fim de projetar políticas e procedimentos de refugiados.¹¹¹

Ressalta-se que o CONARE não reconheceu o status de refugiados aos venezuelanos, revelando um grave e grande retrocesso do Brasil em relação ao tema, uma vez que não aceitar a migração venezuelana como forçada é negar as situações degradantes e a violação de seus direitos humanos em relação ao agravamento da crise social e política da Venezuela. Apesar de não reconhecer o status de refugiados aos venezuelanos, o CONARE concedeu o intitulado “visto humanitário”, o que de fato representou um importante episódio para com a proteção dos venezuelanos.

O visto de residência por questões humanitárias foi criado em dezembro de 2006, através da Resolução Recomendada nº 8 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), admitida pelo CONARE em março de 2007, por meio da Resolução nº 13. Tal resolução afirma que o CONARE deve encaminhar ao CNIg casos que não condizem com os requisitos de elegibilidade da Lei 9.474/97, mas que o CONARE compreenda ser devida a concessão de autorização de permanência legal no Brasil devido a questões humanitárias. Junto ao “visto humanitário” é possível emitir o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Lembra-se que a permanência em território nacional é permitida somente até cinco anos, contados da emissão do documento a fim de que seja comprovada pelas autoridades brasileiras a situação de emprego e residência.

Em concordância com o já descrito, o visto humanitário é demandado pelo CONARE exclusivamente em situações consideradas excepcionais, como no caso dos venezuelanos. Acontece que, como já citado, a interpretação conservadora do CONARE não fez reconhecer o status de refugiados ao povo da Venezuela, ao contrário do artigo 1º, III da Lei 9.474/97, que ampliou a definição de refugiados.

É importante haver termos distintivos para o tratamento dos venezuelanos no Brasil, visto que a responsabilidade de um país é diferente em relação aos migrantes e por

¹¹¹ Cfr. MARQUES, Carla Cristina/ NOGUEIRA, Maria Beatriz, «“Brazil: ten years of refugee protection”», *Forced Migration Review*, v. 30, junho, 2008, pg. 57.

outro lado em relação aos refugiados, já que os direitos dos solicitantes de refúgio são mais amplos. Isto é, uma posição clara seria um passo positivo na defesa dos direitos humanos, a fim de haver um melhor planejamento das políticas públicas e uma elaboração mais eficiente.¹¹²

A crise na Venezuela mostra quão grande está sendo a violação de direitos humanos aos seus próprios nacionais e como a população está desprovida das condições mais básicas de sobrevivência. É um equívoco a CONARE não reconhecer tal fato e deixar de proteger os venezuelanos que buscam refúgio no Brasil da maneira correta, ainda mais pelo que a Lei 9.474/97 representa, sendo esta construída no “espírito de Cartagena” ao se espelhar na Declaração de 84, ou seja, não é necessário um refúgio fundado pelo temor de perseguição, e sim, a falta de direitos humanos respeitados.

Importante ressaltar que a nova Lei de Migração sancionada em maio de 2017 vedou a deportação em massa, de acordo com o dispositivo no artigo 61, o qual menciona que não se procederá a repatriação, a deportação ou a expulsão coletiva.¹¹³

Além disso, apesar do governo de Roraima ter criado o Gabinete Integrado de Gestão Migratória a fim de elaborar políticas públicas para buscar soluções aos problemas da imigração venezuelana, as dificuldades continuam, visto que não existe respeito e inclusão dos venezuelanos no Brasil, além da falta de condições já existentes no estado.

Embora através da Nova Lei de Migração 13.445/2017 foram concedidos vistos humanitários aos venezuelanos, de modo a conferir certa proteção aos mesmos, é importante destacar que a posição do CONARE, ao não reconhecer o instituto do refúgio a esses indivíduos, contraria os valores constitucionais do Brasil no que tange a proteção dos refugiados, uma vez que desrespeita a própria definição contida na Lei 9.474/97 que reconhece essa condição ao indivíduo que “[...] devido a grave e generalizada violação de

¹¹² Cfr. RAFFOUL, Jacqueline Salmen, «”Crisis in Venezuela: The Brazilian response to the massive flow of Venezuelans in Roraima”», *Revista de Direito Internacional*, Vol. 15, nº 2, agosto, 2018, pg. 22.

¹¹³ Artigo 61 da Lei nº 13.445/2017: “Não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão coletivas. Parágrafo único. Entende-se por repatriação, deportação ou expulsão coletiva aquela que não individualiza a situação migratória irregular de cada pessoa”. Além, o artigo 62 da referida lei elucida: “Não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão de nenhum indivíduo quando subsistirem razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco a vida ou a integridade pessoal”. Disponível *online* em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm>. Acedido no dia 05.04.2019.

direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.¹¹⁴

3. UMA (BREVÍSSIMA) ANÁLISE DA CRISE NA VENEZUELA

As razões para abandonar o próprio país são geralmente complexas e não decorrem apenas de uma perseguição imediata. As pessoas fogem por causa dos conflitos civis, das violações maciças dos seus direitos humanos, da agressão vinda do exterior e da ocupação estrangeira, da pobreza, da fome, da doença e das catástrofes ecológicas.

Pode dizer-se que se forem realçadas as ameaças à vida e à liberdade, pouco ou nada diferencia uma pessoa que enfrenta a morte devido à fome e outra que é ameaçada de execução arbitrária por motivo das suas convicções políticas. Independentemente de ser refugiado ou imigrante econômico, cidadão ou não, fugir da perseguição ou do conflito armado, ter ameaças à vida ou viver em extrema pobreza, a pessoa deve se beneficiar dos direitos humanos básicos e dos princípios essenciais de tratamento.¹¹⁵

O colapso da Venezuela e as consequências que continuam se sucedendo devem ser percebidas como uma causa tão grave quanto àquela prevista na Convenção de 1951, considerando que a população venezuelana encontra-se desprovida de dignidade e condições de sobreviver no país. ROTBERG explica sobre a impossibilidade de um Estado oferecer para seus habitantes as “political goods” e o quanto esta supressão ou sucateamento de outros bens políticos, como a liberdade civil e a política, direitos humanos, saúde pública e educação, configuram a falência de um estado e mostram a incapacidade de prover a segurança, em especial, a humana.¹¹⁶

Ao tempo em que a crise aprofunda, o número de pessoas que saem da Venezuela só aumentam.

Em 1989, Carlos Andrés Pérez era o Presidente. Depois do Governo subir o preço dos combustíveis e das passagens, o povo foi às ruas. Carros, casas e comércios foram

¹¹⁴ Como ensina Ronald Dworkin, a interpretação da norma deve ser realizada em coerência com as condições presentes a fim de que o texto esteja sempre atualizado, sem que haja perda de um contexto. Para saber mais: Cfr. DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípios*. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

¹¹⁵ Cfr. ONU, “Direitos humanos e refugiados”, *ob. cit.*, pg. 18. Cfr. MARQUES, Carla Cristina/ NOGUEIRA, Maria Beatriz, «“Brazil: ten years of refugee protection”», *Forced Migration Review*, v. 30, junho, 2008, pg. 57-58.

¹¹⁶ Cfr. ROTBERG, Robert Irwin, «“Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators”», IN *When States fail*, Princeton University Press, 2004, pgs. 3 e 4.

queimados, principalmente na capital Caracas – essa revolta ficou conhecida como Caracazo. Um grupo de militares de esquerda decidiu contestar o governo junto ao apoio popular, vez que percebeu a repressão descabida aos manifestantes, e assim, em fevereiro de 1992 houve a primeira tentativa de golpe contra Pérez.¹¹⁷

Dentre os envolvidos no golpe estava o paraquedista do exército Hugo Chávez Frías, preso até o ano de 1993, ano em que Pérez caiu em razão de processo de impeachment. Cinco anos depois, em 1998, Chávez foi eleito pela primeira vez para Presidente com 56% dos votos, convocando em 1999, um referendo nacional que levou o povo a votar e aprovar uma profunda mudança na Constituição.¹¹⁸

Isto é, nos anos de 1990, a população venezuelana protestava contra políticas neoliberais e de repressão política e dessa maneira haviam intensas concentrações que junto à profunda violência estatal ofereciam por sua vez o estímulo para a Constituição de 1999 e sua ampla democracia participativa, demonstrando assim um poder constituinte popular.¹¹⁹

Foi através da Constituição venezuelana de 1999 que o povo venezuelano estabeleceu sua vontade de aprofundar a democracia, resultando em uma profunda participação política, de respeito aos direitos fundamentais e também, às políticas de igualdade. Sob a nova Constituição, Chávez venceu novamente as eleições no ano de 2000 e ao conquistar ampla maioria na nova Assembleia, seus poderes foram ampliados, o que o fez emitir novos decretos, estatizar terras e acelerar o processo de aprovação de leis na Assembleia Nacional.

Ao fim de 2012, Chávez concorreu sua última eleição presidencial e apesar de ganhar pela quarta vez, faleceu no dia 5 de março de 2013, vítima de um câncer, o que levou a novas eleições, ganha através da posse de Nicolás Maduro, vice-presidente e afilhado de Chávez, que venceu com pouco mais de 50% dos votos.

Concomitantemente ao tempo em que o Estado intervia mais na economia ainda no governo de Chávez, se envolveu sobretudo no petróleo, o qual corresponde ao principal

¹¹⁷ Disponível *online* em: <<https://www.nexojournal.com.br/utility/search/?q=venezuela>>. Acedido no dia 15.04.2019.

¹¹⁸ O Parlamento se transforma em uma instância unicameral, ou seja, não há uma instância de Câmara e de Senado como no Brasil, surgindo assim uma Assembleia Nacional Única. Disponível *online* em: <<https://www.nexojournal.com.br/utility/search/?q=venezuela>>. Acedido no dia 15.04.2019.

¹¹⁹ Cfr. KENICKE, Pedro Henrique Gallotti, «" Os Direitos Políticos do Migrante Internacional no Constitucionalismo sul-americano" », *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, Editora Revistas dos Tribunais, Vol. 92, nº 23, julho/setembro 2015, pg. 120.

produto da Venezuela. Ocorre que, no ano de 2009 – quatro anos antes de Nicolas Maduro assumir a presidência – houve uma grande crise petrolífera que trouxe gradualmente uma série de impactos até a época atual, de modo que o governo venezuelano acabou por sucumbir e se tornou incapaz de fornecer as necessidades básicas e a dignidade para seus cidadãos.¹²⁰

Por exemplo, em 2017, enquanto o salário mínimo era de 200,000 bolivarianos, a estimativa do preço de alimentos era em torno de 1.000.000 bolivarianos, demonstrando claramente a impossibilidade para a maioria das pessoas de prover suplementos básicos para si mesmos e com situação mais crítica ainda para aqueles com família.¹²¹

A hiperinflação, junto à escassez de alimentos e remédios, a turbulência política e as crescentes taxas de criminalidade mostraram ser causas pelas quais os venezuelanos foram forçados a atravessar a fronteira com os países vizinhos.

Inclusive, a Venezuela emitiu uma nova moeda, tendo em vista que o Fundo Monetário Internacional (FMI) informou que a inflação poderia chegar a um milhão por cento no ano de 2018. No dia 20 de agosto de 2018, o presidente do país, Nicolas Maduro fez com que a nova moeda “Bolivar Soberano” passasse a valer 1000.000 bolívares “velhos” e elogiou tal medida como uma recuperação, intitulando o ato como uma “fórmula revolucionária”. A moeda tem cinco zeros a menos do que a moeda anterior do país, demonstrando uma significativa mudança principalmente aos milhões de venezuelanos que tiveram que lidar com as conversões numéricas.¹²²

Como consequência da crise, além da população venezuelana economicamente vulnerável ficar sujeita ao controle de preços do governo, as famílias de um modo geral não possuem condições de adquirir produtos mesmo com valores altíssimos, em razão de realmente não haver os alimentos nos mercados e os insumos médicos básicos nas farmácias.¹²³

¹²⁰ A dependência do petróleo fez com que a Venezuela não investisse no desenvolvimento da agricultura e da indústria ao longo dos anos, sendo que os dólares que entravam no país seriam para importar o que não estavam produzindo.

¹²¹ Cfr. RAFFOUL, Jacqueline Salmen, “Crisis in Venezuela: The Brazilian response to the massive flow of Venezuelans in Roraima”, *art. cit.*, pg. 17.

¹²² Cfr. STERLING, Joe, “Venezuela issues new currency, amid hyperinflation and social turmoil” in CNN, 23.08.2018. Disponível *online* em: <<https://edition.cnn.com/2018/08/20/americas/venezuela-currency/index.html>>. Acedido no dia 18.05.2019.

¹²³ Mais de 40% dos produtos estavam em falta nos mercados venezuelanos no ano de 2016, e mais, nos produtos com valor regulado pelo Governo havia uma escassez que beirava 80%, o que resultou na pior crise econômica Venezuela, com falta de comida, remédio, papel higiênico, e demais itens mais básicos no dia a dia de um ser humano. Cfr. AGÊNCIA LUSA, “Venezuela: Falta de alimentos e medicamentos leva 2,3

Devida à falta dos produtos e o estoque reduzido, muitos venezuelanos não conseguem prover o sustento de suas famílias ou receber assistência médica adequada, fazendo com que fossem forçados à imigração para os países fronteiriços.

Atenta-se que, no ano de 2001, a Venezuela promulgou normas sobre os mecanismos de implementação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 e o fez através de normativas internas, ao mesmo tempo que o Brasil avançou em termos de lei a fim de obter garantias maiores à proteção dos refugiados, tais quais: estabelecimento de procedimento para determinação da condição de refugiado, regras para o ingresso em território nacional, direitos e obrigações dos refugiados para com isso avançar na busca de soluções duradouras.¹²⁴

Acontece que, pelo motivo de o governo venezuelano negar a existência de uma crise no país, não são realizadas medidas internas a fim de solucionar os problemas, nem mesmo são implementadas políticas públicas para reduzir riscos sociais. Deste modo, o crescimento do fluxo de migrantes para outros países é grande, principalmente para os Estados vizinhos, como a Colômbia e o Brasil.¹²⁵

4. A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS ATRAVÉS DE DECISÕES DE SUPREMA CORTE NO ÂMBITO BRASILEIRO E EUROPEU

Desenrola-se uma relação intrínseca entre os refugiados e o tema de direitos humanos. Isto porque o Estado de origem pode ser omissivo, ou seja, não permitir que os grupos não-estatais tratem dos direitos que são salvaguardados aos cidadãos ou estrangeiros, ou, o Estado de origem pode violar ou ameaçar violar direitos fundamentais como a vida, a segurança, as liberdades civis (locomoção, expressão, religião e opinião política).¹²⁶ Neste

milhões de pessoas a deixar o país” in DIÁRIO DE NOTÍCIAS. Disponível *online* em: <<https://www.dn.pt/lusa/interior/venezuela-falta-de-alimentos-e-medicamentos-leva-23-milhoes-de-pessoas-a-deixar-o-pais-9719089.html>>. Acedido no dia 17.05.2019.

¹²⁴ Além disso, o Brasil possui uma posição de destaque entre os países da América Latina em termos de proteção legal aos refugiados para com seus familiares, como por exemplo o descrito no artigo 2º da Lei 9.474/1997, o qual versa que “os efeitos da condição de refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional”. Disponível *online* em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acedido no dia 09.12.2018.

¹²⁵ Cfr. DELGADO, Ana Paula Teixeira, “A tutela jurídica dos venezuelanos no Brasil: Em busca de novas alternativas às políticas migratórias”, *art. cit.*, pg. 109.

¹²⁶ Cfr. BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques de/ MOREIRA, Julia Bertino, «”Direitos Humanos e Refugiados: Relações entre Regimes Internacionais Construídos no Sistema ONU”», *art. cit.*, pg. 61.

sentido, destaca-se que o regime de direitos humanos teve grande impacto na administração de refugiados, o que fez fortalecer significados hierarquizantes entre direitos reconhecidos como fundamentais à pessoa humana.

Além disso, se diz estreita a relação entre os direitos humanos e o regime internacional aos refugiados pelo fato de ambos serem rodeados de diferentes visões, principalmente pelos interesses e ideias que orientavam o embate altamente politizado entre as superpotências – URSS e EUA – no marco da Guerra Fria.¹²⁷ Por outro lado, o regime internacional dos refugiados foi constituído com base nos auto-interesses dos Estados ocidentais, que buscavam administrar esses movimentos migratórios.

De mais a mais, em razão da Guerra Fria, que mostrou o conflito entre as ideologias governamentais, demorou quase 20 anos para existir um acordo de dois dos maiores Pactos de Direitos Humanos: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômico, Social e Culturais. No Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos inclui-se igualdade, o direito à liberdade e segurança da pessoa, liberdade de expressão, religião, movimento e associação.

No Pacto Internacional de Direitos Econômico, Social e Culturais, por sua vez, o foco é o bem-estar do homem, incluído o direito ao trabalho, aumento do pagamento, uma vida decente, segura e saudável, condições de trabalho, educação e “o direito de todos de aproveitar o maior padrão físico e de saúde mental”.¹²⁸

As garantias oferecidas pelos Direitos Humanos correspondem à direitos que pertencem à todos pelo simples fato de ser “ser humano”. Ao seguir um princípio de igualdade, todos possuem o acesso ao mesmo direito, sendo todos titulares deste. Nota-se que leva consigo uma validade universal e além disso, pode-se afirmar que todos os direitos dos homens são indivisíveis e independentes.¹²⁹ É notório que os Direitos Humanos tratam

¹²⁷ Cfr. MILLER, Mark J, *International migration in post-cold war international relations*, Palgrave Macmillan, 2014. GHOSH, Bimal, *Managing migration: time for a new international regime?*, Oxford: Oxford University Press, 2000. BETTS, Alexander. *Protection by persuasion: international cooperation in the refugee regime*. New York: Cornell University Press, 2009. SALOMON, Kim, *Refugees in the cold war: toward a new international refugee regime in the early postwar era*. Lund: Lund University Press; Bromley: Chartwell-Bratt, 1991.

¹²⁸ Cfr. ANNAS, George J., «"American bioethics: crossing human rights and health law boundaries"», *Oxford University Press*, Oxford, 2005, pg. 21.

¹²⁹ Nesta mesma lógica explica GOMES CANOTILHO que “os direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente”. Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Almedina, 2003, pg. 393;

somente de questões vitais, logo, estão em um patamar maior, sendo sua base encontrada no princípio da dignidade da pessoa humana.¹³⁰

O princípio da dignidade humana existe desde o mundo grego e representa um tributo universal para todos, imperdível e inalienável, ou seja, cada indivíduo possui uma dignidade que nunca poderá ser abandonada; que não é contingente. Foi o pensamento filosófico e as manifestações liberais que criaram condições para que a dignidade humana ganhasse uma estrutura jurídica. O autor e filósofo GIOVANNI PICO DELLA MIRANDOLA se mostrou demasiado importante ao escrever o discurso sobre dignidade humana, defendendo a idéia da dignidade relacionar-se à razão do homem, partindo para um sentido moderno de dignidade humana, na liberdade, autodeterminação.¹³¹

Importante ressaltar que o Direito Internacional dos Direitos Humanos vem demonstrar que o Estado é somente um recurso institucional que presta serviço aos seus cidadãos, visto que o indivíduo é representado pela unidade primária e sujeito por excelência do Direito Internacional onde consequentemente o dever do Estado resta na efetividade e promoção dos direitos fundamentais do seu próprio povo.¹³²

Em síntese, a soberania resulta dos direitos universais do indivíduo¹³³, e neste sentido quando uma pessoa busca a proteção em outro país revela que carece de uma proteção equivalente aos cidadãos fora de seu país de origem.¹³⁴

¹³⁰ Deve-se atentar que a idéia de dignidade da pessoa humana relaciona-se ao pensamento de que cada ser humano possui dentro de si uma vocação única que merece ser realizada livre e responsavelmente dentro de um contexto de solidariedade comunitária e igualdade entre todos, com a ideia final e fundamental que o indivíduo é sujeito, não objeto; que a pessoa é fim, não meio. Cfr. COSTA, J. M. Cardoso da, «"Le principe du respect de la dignité de la personne humaine dans les jurisprudences européennes"», *Science et technologie de la démocratie*, n.º 26, Strasbourg, 1999, pg. 53;

¹³¹ A fim de uma maior análise ler MIRANDOLA, Giovanni Pico Della, *Discurso sobre a dignidade do homem*, Trad. Maria de Lourdes Sirgado Ganho, Lisboa, 2008.

¹³² Cfr. MACHADO, Jónatas, "Direito Internacional: Do Paradigma clássico ao pós-11 de Setembro", *ob. cit.*, pg. 185.

¹³³ Cfr. MORIKAWA, Márcia Mieko, "Deslocados internos: entre a soberania do Estado e a Proteção Internacional dos Direitos do Homem – Uma crítica ao Sistema Internacional de Proteção dos Refugiados", *ob. cit.*, pg. 291.

¹³⁴ Além do papel de proteção ser efetivado através do Estado, as Organizações devem ser o suporte dos que defendem os direitos humanos. Vale recordar que no ano de 2006 houve uma reforma significativa no sistema ONU visando a modificação na estrutura do regime internacional de direitos humanos, bem como a Comissão de Direitos Humanos foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos, visto que a primeira fora acusada de ser ineficiente e ausente quanto à transparência por parte da instituição, fazendo com que esta mudança institucional criasse um novo procedimento de avaliação global dos Estados, intitulada Revisão Periódica Universal. Cfr. SHORT, Katherine, «"Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável?"», *Revista Internacional de Direitos Humanos*, Vol. 5, n.º 9, dezembro, 2008, pg. 174.

Apesar do Governo brasileiro invocar valores como o da dignidade da pessoa humana, da solidariedade, da igualdade, da liberdade, da tolerância e tantos outros, fechar a fronteira violaria os Direitos Humanos – como a resposta da Hungria ao colocar arames farpados em sua fronteira, em relação à crise europeia de refugiados vindo do Mediterrâneo – impondo uma série de ameaças aos instrumentos jurídicos e internacionais celebrados com os demais países.

Impõe-se, portanto, uma reflexão sobre duas decisões importantes, uma em âmbito latino-americano, em especial a realizada pelo Supremo Tribunal Federal do Brasil quanto à entrada dos refugiados venezuelanos através da fronteira com o Estado de Roraima, bem como sobre a decisão da República Eslovaca e Hungria vs. Tribunal de Justiça da União Europeia, respectiva à crise dos refugiados em âmbito europeu.

4.1 A AÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA Nº 3121: GOVERNO DE RORAIMA VS. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Conforme supracitado, a falta de condições políticas, sociais e econômicas na Venezuela causou o fluxo maciço de venezuelanos no estado de Roraima – estado fronteiro com o país – em que, respeitando a normativa adotada no Brasil, obtém uma positiva política de “portas abertas”.

No entanto, tal política não é aceita por toda a população brasileira, até mesmo pela ex-Governadora do estado de Roraima, Suely Campos, a qual inclusive requereu pelo fechamento da fronteira através de Ação Civil Originária (ACO) nº 3121, no Supremo Tribunal Federal.

Na data de 13 de abril de 2018, a então Governadora de Roraima, Suely Campos ajuizou a ACO Nº 3121, com pedido de tutela provisória a fim de pedir à União que fechasse temporariamente a fronteira entre o Brasil e a Venezuela, em virtude da entrada mal coordenada de cidadãos venezuelanos, segundo a ex-governadora, a qual também afirma que estavam a época mais de 50 mil refugiados na capital, Boa Vista, e com isso levou o estado a suportar incalculável impacto econômico. Para mais, requereu também a concessão de tutela de urgência para que a União promovesse medidas administrativas na área de

controle policial, saúde e vigilância sanitária , junto à recursos adicionais para que suprisse os custos suportados pelo estado.¹³⁵

Em caso de recusa inicial do pedido, requereu alternativamente para que a União fosse obrigada a limitar o ingresso de refugiados no país. Apontou-se ainda que a União deixou de agir em seu espaço de competência em razão de não prover as medidas necessárias, e por este motivo manteve um estado crítico de coisa inconstitucional e teria violado os direitos humanos, sustentando ainda que houve omissão da União no controle e na atuação administrativa na área fronteiriça, sem o repasse de recurso ao Estado de Roraima, descumprindo os deveres federativos determinados pela Constituição Federal.¹³⁶

Vale ressaltar que no mês de dezembro de 2017 foi decretado estado de emergência social no estado de Roraima, tendo o Governo Federal editado Medida Provisória (MP) número 820/2018, que manifesta sobre ações de assistência emergencial para acolhimento de estrangeiros que se refugiam no Brasil devido às crises humanitárias no país de origem, tendo como medidas previstas a priorização de políticas de proteção social, atenção à saúde, oferta educacional, garantia de direitos humanos, logística de distribuição de insumos e priorização da mobilidade e distribuição dos estrangeiros no país.¹³⁷

Tal MP, promulgada no dia 15 de fevereiro de 2018, estabeleceu medidas para o devido acolhimento das pessoas em situação de vulnerabilidade em razão do fluxo migratório, bem como o reconhecimento da situação dos venezuelanos como uma crise humanitária de caráter emergencial, ao mesmo tempo que caracterizou, no mesmo dia, através do Decreto nº 9.285, a situação de vulnerabilidade consequente do fluxo migratório para o Estado de Roraima, especificamente.^{138/139}

Apesar disso, a ex-Governadora alegou que nenhum recurso adicional foi efetivamente transferido pela União.

¹³⁵ Cfr. STF – ACO 3121. Processo: 0069076-95.2018.1.00.0000. Origem: RR – Roraima; Relator Atual: Min. Rosa Weber. Disponível *online* em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/verImpressao.asp?imprimir=true&incidente=5437155>>. Acedido no dia 10.06.2019.

¹³⁶ *Idem*.

¹³⁷ Disponível *online* em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=375419>>. Acedido em 13.04.2018.

¹³⁸ Disponível *online* em: <<http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/historico>>. Acedido em 13.04.2019.

¹³⁹ Destaca-se a Resolução nº 1, de fevereiro de 2018, precisamente promulgada no dia 21, através da qual indicou o General de Brigada Eduardo Pazuello como Coordenador Operacional no território, para que efetivasse seu plano operacional com o objetivo de assistência emergencial aos imigrantes para ordenar a fronteira brasileira com a Venezuela e ampliar e qualificar os abrigos para imigrantes. Disponível *online* em: <<http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/historico>>. Acedido em 13.04.2019.

A Ação, distribuída para a Ministra Rosa Weber, foi apreciada pela Relatora conforme competência originária do Supremo Tribunal Federal, a fim de julgar o feito em razão da situação de típico conflito federativo, que, segundo a Ministra, invoca a incidência do artigo 102, I, alínea *f*, da Constituição Federal.¹⁴⁰ Neste sentido, afirma o Ministro Celso de Mello em um de seus relatórios que esta magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe o gravíssimo dever de se atentar ao equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira.¹⁴¹

O caso trata-se evidentemente da fixação de medidas alternativas restritivas a estrangeiros, em especial os venezuelanos, com foco na tentativa de diminuição do fluxo migratório. Sem ao menos adentrar no mérito relacionado com a ilegalidade, inconstitucionalidade ou até mesmo violação de tratados internacionais, o pedido de fechamento da fronteira demonstra que a norma estadual afeta alguns princípios em apuração na ACO, e com isso altera substancialmente o estado de fato e de direito, e além disso demonstra que o Estado terá obtido resultados desejados através de uma “forma oblíqua”.¹⁴²

Enfim, no dia 06 de agosto de 2018, ao apreciar o feito, a Relatora Ministra Rosa Weber negou o pedido de fechamento da fronteira, no qual, demonstrou sua prudente decisão, que, para além de discursar sobre os princípios voltados às garantias individuais dos imigrantes, demonstrou o comprometimento às Declarações e aos Pactos Internacionais¹⁴³.

¹⁴⁰ Artigo 102, I, *f*, CF : Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: *f* - as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta”. Além de tal artigo, salienta-se também o artigo 22, XV, da CRFB, que permite a União legislar privativamente sobre a “emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros”, e, conforme artigo 21, XXII, também da Constituição da República, compete à União a execução do serviço de polícia de fronteiras, inserido pelo artigo 144, § 1º, III, da CF, entre as atribuições da polícia federal. Ainda, o artigo 91, § 1º, III da CF dispõe sobre a competência do Conselho de Defesa Nacional para propor critérios e condições de utilização de áreas indispensável à segurança do território nacional, e opinar sobre seu uso efetivo, em especial na faixa de fronteira. Disponível *online* em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acedido no dia 14.04.2019.

¹⁴¹ Cfr. ACO 1048 QO, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, Dje 31.10.2017.

¹⁴² Disponível *online* em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=386255>>. Acedido no dia 13.04.2019.

¹⁴³ Entre os tratados, a Ministra cita o Protocolo de 1967, referente à Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, a Declaração de Cartagena de 1984, a Declaração do Brasil (Cartagena+30) e o Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça, realizado no ano de 1982 entre os governos da Venezuela e do Brasil. Cfr. Cfr. STF – ACO 3121. Processo: 0069076-95.2018.1.00.0000. Origem: RR – Roraima; Relator Atual: Min. Rosa Weber. Disponível *online* em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/verImpressao.asp?imprimir=true&incidente=5437155>>. Acedido no dia 10.06.2019.

A decisão foi realizada também com fulcro dos artigos 4º, II e IX da Constituição Federal¹⁴⁴ – que consideram que as soluções disponíveis à solução de crises devem ser compatíveis com os padrões constitucionais e internacionais a fim de garantir a prevalência dos direitos humanos fundamentais, no marco do Estado democrático de direito; o artigo 5º, LIV, da Constituição da República¹⁴⁵; o artigo 45º, parágrafo único, da Lei nº 13.445/2017¹⁴⁶.

Ainda, ressalta-se o artigo XVIII do Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Venezuela, no qual se destaca que “os Governos do Brasil e da Venezuela comprometem-se a não adotar medidas de profilaxia internacional que impliquem o fechamento total de suas respectivas fronteiras e limitarão as medidas, quando for indispensável, à zona afetada”.

As medidas em tela só poderão ser dispostas pelas autoridades sanitárias nacionais de acordo com o Regulamento Sanitário Internacional, e serão notificadas imediatamente à Organização Pan-Americana da Saúde.”¹⁴⁷

Nesse ponto de vista, ao colocar em prática a política migratória brasileira, nota-se que o marco legal vigente condiz, com grande peso, à prevalência dos direitos humanos e à cooperação entre os povos para o devido progresso da humanidade, princípios estes expressos na Constituição, em especial o artigo e alíneas já citadas, (artigo 4º, II e IX) determinados a fim de coordenar as relações internacionais da República Federativa do Brasil.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Artigo 4º, II e IX: “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”. Disponível *online* em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acedido no dia 13.04.2019.

¹⁴⁵ Artigo 5º, LIV: “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, nos termos seguinte: ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.” Disponível *online* em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acedido no dia 13.04.2019.

¹⁴⁶ Artigo 45º, parágrafo único, da Lei “Ninguém será impedido de ingressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm>. Acedido no dia 13.04.2019.

¹⁴⁷ Celebrado em 1982, o Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 45/1984 e promulgado através do Decreto nº59/1991. Comporta grande relevância, vez que ambos os países se comprometem entre si a, apesar de imperativos de prevenção e controle da transmissão internacional de doenças, não assumir medidas de profilaxia internacional que impliquem o fechamento total de suas respectivas fronteiras, de acordo com o artigo XVIII do citado Acordo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0059.htm>. Acedido no dia 13.04.2019.

¹⁴⁸ Nota-se ainda que, a Ministra Rosa Weber deferiu liminar a fim de suspender o Decreto nº 25.681/2018, de Roraima, que trazia medidas de segurança pública relativas ao fluxo migratório dos

Salienta BONAVIDES que surgem os princípios como máximas doutrinárias ou simplesmente como guias do pensamento jurídico, a fim de já cedo adquirir o caráter de normas de direito positivo.¹⁴⁹

A Relatora escreve ainda que a decisão sobre o fechamento de fronteira é amparada pela legislação de regência e completamente pertinente entre as relações do Estado brasileiro e os países vizinhos, relatando ainda o teor do artigo 84, VII, da Constituição Federal que afirma ser de competência privativa do Presidente da República manter relações com Estados Estrangeiros, a lembrar ainda que o tema das migrações transfrenteiriças se relaciona de modo íntimo ao conceito de soberania, uma vez que o termo se fundamenta na própria noção de Estado nacional, e nesse caso, o fechamento da fronteira internacional condiz com natureza tipicamente executiva, tal qual o verdadeiro exercício recai à soberania do Estado brasileiro, reservado ao Chefe de Estado.¹⁵⁰

Mostra-se assim inaceitável que até mesmo figuras políticas do Brasil, como a ex-governadora do estado de Roraima, não concorda com a entrada dos venezuelanos no país, formando argumentos contra a aceitação e tolerância para com os refugiados e indo contra diversos textos constitucionais e tratados internacionais. Além disso, se mostra contra ao descrito na Lei 9.474/1997, uma vez que nesta, conforme analisada, está exposto a impossibilidade de deportação do solicitante de refúgio, o que condiz com o princípio internacional do *non-refoulement*, descrito na Convenção de 1951.

Em síntese, pode-se dizer que a decisão da Ministra Rosa Weber se mostra coerente com os tratados e convenções internacionais à respeito dos direitos humanos, os quais, lembra-se, após aprovação em cada Casa do Congresso Nacional brasileiro, em votação

venezuelanos e regulava a forma de acesso a serviços públicos dessa população. Mais, convocou as partes novamente para futura tentativa de conciliação, “não apenas pelo dever legal de estimulá-la”, como também para evitar que controvérsia exclusivamente existente no campo da divisão de competências administrativas “desborde para a ampliação do sofrimento de seres humanos”. Cfr. STF – ACO 3121. Processo: 0069076-95.2018.1.00.0000. Origem: RR – Roraima; Relator Atual: Min. Rosa Weber. Disponível *online* em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/verImpressao.asp?imprimir=true&incidente=5437155>>. Acedido no dia 10.06.2019.

¹⁴⁹ Cfr. BONAVIDES, Paulo, *Curso de Direito Constitucional*, Malheiros, São Paulo, 2004, pg. 244.

¹⁵⁰ Além disso, em matéria análoga, especificamente no Habeas Corpus nº 72.851, o Relator Ministro Celso de Mello já afirmou que a expulsão de estrangeiros constitui manifestação da soberania do Estado brasileiro, de caráter político-administrativo, da competência exclusiva do Presidente da República, a fim de avaliar, discricionariamente, a conveniência, necessidade, utilidade e oportunidade de sua efetivação. Cfr. HC 72.851, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 28.11.2008 in STF – ACO 3121. Processo: 0069076-95.2018.1.00.0000. Origem: RR – Roraima; Relator Atual: Min. Rosa Weber. Disponível *online* em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/verImpressao.asp?imprimir=true&incidente=5437155>>. Acedido no dia 10.06.2019.

especial, são equivalentes às emendas constitucionais. Assim, é exposto que “nos termos constitucionais, as normas de direito internacional vigoram na ordem interna e, mais precisamente, no que ao caso interessa, os direitos que dela decorrem são e valem como direitos fundamentais”.¹⁵¹

Importante salientar que, no dia 21 de fevereiro de 2019, o presidente Nicolás Maduro anunciou o fechamento da fronteira da Venezuela com o Brasil, mas foi possível observar alguns venezuelanos usando uma rota alternativa na fronteira terrestre. Horas depois da ordem de Maduro, o autoproclamado Presidente interino da Venezuela, Juan Guaidó – o qual declarou que assumiria os poderes executivos de Nicolás Maduro – ordenou que a fronteira com o Brasil fosse mantida aberta.¹⁵²

4.2 REPÚBLICA ESLOVACA E HUNGRIA VS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA

Em 2015 a União Europeia enfrentou mais uma vez uma tragédia que há anos já estava crescendo: a de milhares de indivíduos que todos os anos buscavam cruzar o Mediterrâneo em direção ao continente europeu, junto à demasiados riscos na travessia marítima considerada a mais mortífera do mundo.¹⁵³

Após as guerras e conflitos no Norte da África e no Mediterrâneo Oriental, os refugiados que buscavam escapar da violência de seus países de origem tiveram esperança que a Europa pudesse recebê-los, porém muitos países europeus não se posicionaram a favor e não suportaram o impacto da migração, incluindo Itália, Grécia, Espanha, Eslovênia e também a Hungria.¹⁵⁴

Ocorre que, uma rota de acesso à União Europeia na crise do Mediterrâneo foi a travessia de sírios pelo mar Egeu da Turquia para a Grécia, seguindo depois a pé para a

¹⁵¹ Cfr. BEZERRA, Adriano Custódio, «” Análise da Jurisprudência do Brasil e de Portugal sobre os Refugiados segundo a Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa - CJCLP” », *Revista Brasileira de Direitos Humanos*, Editora Magister Ltda., nº 20, janeiro/março 2017, pg. 107.

¹⁵² Cfr. AGÊNCIA LUSA, “Venezuela. Fronteira com Brasil continua fechada após ordem de Maduro” in OBSERVADOR, 22.02.2019. Disponível em: <<https://observador.pt/2019/02/22/venezuela-fronteira-com-brasil-continua-fechada-apos-ordem-de-maduro/>>. Acedido no dia 18.05.2019.

¹⁵³ Cfr. PINA, TERESA, “Direitos Humanos – O que está por fazer no Século XXI – Uma Agenda de Direitos Humanos para o novo Século, no 70º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948-2018)”, *ob. cit.*, pg. 279.

¹⁵⁴ Cfr. CONNELLY, Brian, *Immigration and the European (Dis)Union*, abril, 2018, pg. 3. Disponível online em: <<https://ssrn.com/abstract=3211489>>. Acedido no dia 21.06.2019.

Alemanha. A Hungria integrava essa rota terrestre e em razão de ser considerado país-membro da UE era um dos caminhos mais escolhidos ao mesmo tempo que representava um dos países mais pobres da União, com capacidade deveras limitada para tantas pessoas.

Em razão do país mais atrativo ser a Alemanha por causa de sua maior dinâmica economia europeia, aumentava significamente o fluxo de pessoas que circulavam a Hungria – mesmo sendo apenas um país para travessia, não destino final – e com isso, o Presidente húngaro, no ano de 2015, anunciou a construção de uma cerca de arame farpado a fim de barrar a entrada ilegal de indivíduos na UE através de seu território que foi concluído no dia 29 de agosto do mesmo ano.¹⁵⁵

Após, os refugiados tentaram passar pela Croácia, que mandou-os de volta à Hungria, contudo, o país já havia construído o arame farpado, e com isso, possibilitou a ocorrência de diversos casos de violência entre as forças de segurança do território e os refugiados.¹⁵⁶

A barreira foi concluída ao longo dos 175 quilômetros da fronteira com a Sérvia e composta por três espirais sobrepostas de arame farpado, e tampouco fez com que os migrantes a atravessassem, conforme a agência noticiosa francesa AFP.¹⁵⁷ Com o episódio, as leis húngaras acabam por violar os direitos humanos, que além de construir muros, criminalizou a entrada irregular no país e usava da força excessiva para com os refugiados que estavam de passagem.¹⁵⁸

Ressalta-se que em agosto de 2018, o porta-voz da Organização Internacional de Migração (OIM), Joel Millman, afirmou que o êxodo venezuelano poderia estar caminhando para um momento de crise particularmente comparada ao mediterrâneo em 2015, já que

¹⁵⁵ A ordem de construir a cerca ao longo da totalidade da fronteira sul da Hungria demonstra como o Primeiro Ministro Viktor Orban se esforçou para deixar os migrantes fora e o quanto isto deveria ser visto como uma preocupação devido à forte oposição para com as políticas de organizações que lutam constantemente pelos direitos humanos. Cfr. CONNELLY, Brian, *Immigration and the European (Dis)Union*, abril, 2018, pg. 7. Disponível *online* em: <<https://ssrn.com/abstract=3211489>>. Acedido no dia 21.06.2019.

¹⁵⁶ Cfr. PINA, TERESA, “Direitos Humanos – O que está por fazer no Século XXI – Uma Agenda de Direitos Humanos para o novo Século, no 70º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948-2018)”, *ob. cit.*, pg. 284-285.

¹⁵⁷ Cfr. AGÊNCIA LUSA, “Hungria anuncia conclusão de barreira anti-imigrantes na fronteira com a Sérvia” in OBSERVADOR, 29.08.2015. Disponível em: <<https://observador.pt/2015/08/29/hungria-anuncia-conclusao-de-barreira-anti-imigrantes-na-fronteira-com-a-servia/>>. Acedido no dia 18.05.2019.

¹⁵⁸ O dinheiro investido pelo governo húngaro ultrapassou o valor de um milhão de euros para as cercas e os arames farpados a fim de controlar fronteira e manter os refugiados fora do país, valor equivalente ao gasto anual do recebimento de asilo. Cfr. AMNESTY INTERNATIONAL, “Fenced out Hungary’s violations of refugees and migrants”, 07.08.2015. Disponível *online* em: <<https://www.amnesty.eu/news/fenced-out-hungarys-violations-of-the-rights-of-refugees-and-migrants/>>. Acedido no dia 21.05.2019.

segundo a OIM, 2,3 milhões de venezuelanos já deixaram a Venezuela em meio a situação da alta inflação, escassez de alimentos, remédios e produtos básicos, o que piorou significativamente a partir de 2015.¹⁵⁹

Diferentemente do caso dos refugiados venezuelanos no Brasil – menciona-se aqui a supracitada tentativa da ex-governadora de Roraima quanto ao requerimento do fechamento da fronteira e a decisão da Ministra Rosa Weber de não aceitar o pedido – o Parlamento da Hungria aprovou legislação que autorizou a implantação de forças militares e o uso de balas de borracha, granadas de gás lacrimogêneo e dispositivos pirotécnicos, sendo no dia seguinte, aprovada a Resolução que pedia o uso de “todas as medidas disponíveis para defender as fronteiras húngaras”.¹⁶⁰

Em consequência da grande quantidade de refugiados na Grécia e na Itália (a maioria representada por sírios), no dia 22 de setembro de 2015, o Conselho da União Europeia profere a Decisão (UE) 2015/1601 a estabelecer medidas provisórias em relação à proteção internacional dos fluxos migratórios a favor da República Italiana e da República Helênic.

A referida decisão se baseou no contexto da crise migratória do Mediterrâneo, que atingiu a União Europeia e se agravou em especial durante os meses de julho e agosto de 2015 e conseqüentemente a situação humanitária catastrófica que originou.¹⁶¹ Em razão da maior pressão para com a República Italiana e Helênic, a decisão do Conselho acabou por

¹⁵⁹ Cfr. “ONU diz que crise migratória na Venezuela já está quase no nível de fluxo de refugiados no Mediterrâneo” in BBC, 25.08.2018. Disponível *online* em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45307311>>. Acedido no dia 22.05.2019.

¹⁶⁰ A Resolução foi proposta no dia 28 de Agosto de 2017 e adotada no dia 22 de setembro do mesmo ano. Disponível *online* em: <<https://www.parlament.hu/irom40/05984/05984.pdf>>. Acedido no dia 21.05.2019. A Anistia Internacional apelou aos Estados-Membros e às instituições da UE para que evitassem uma nova escalada das violações dos direitos humanos na Hungria, com base no mecanismo preventivo previsto no artigo 7º, nº1, do Tratado da União Europeia, que permite ao Conselho Europeu emitir uma advertência aos Estados-Membros onde existe “um risco claro de violação grave” do respeito pelo Estado de Direito e também, pelos direitos humanos. Disponível *online* em: <<https://www.amnesty.eu/news/fenced-out-hungarys-violations-of-the-rights-of-refugees-and-migrants/>>. Acedido no dia 21.05.2019.

¹⁶¹ Além disso, a decisão contou com a importância do valor fundador e existencial da União, a solidariedade, que afirmada no Tratado de Roma e exigida no âmago do processo de integração prosseguido pelo Tratado de Lisboa, faz parte dos valores indivisíveis e universais em que a União se baseia, com fulcro no preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE). Neste sentido, ensina JÓNATAS MACHADO que com o objetivo de ocorrer a evolução do sistema constitucional supranacional de proteção dos direitos, liberdades e garantias e dos direitos econômicos, sociais e culturais dos cidadãos europeus, houve em especial a necessidade de um catálogo de direitos fundamentais com a devida primazia normativa, força jurídica vinculativa e aplicabilidade direta, representada assim pela CDFUE, que consagrou os direitos humanos, na qual além de proteger as dimensões da dignidade, liberdade, igualdade, cidadania e garantias processuais, impôs o valor de solidariedade no mesmo plano da dignidade humana, isto é, um valor universal e indivisível. Cfr. MACHADO, Jónatas E. M., *Direito da União Europeia*, 2ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pgs. 260-263.

prever a recolocação, a partir desses dois Estados-Membros, dentro do período de dois anos, de 120 mil pessoas que haviam manifestadamente procurado pela necessidade de proteção internacional.

No dia 13 de setembro de 2015, a Comissão enviou a referida proposta aos parlamentos nacionais e logo um dia após, o Conselho enviou a mesma proposta ao Parlamento para consulta, sendo que no dia 17 de setembro de 2015, o Parlamento adotou a resolução legislativa que aprovou a proposta, tendo em vista que a situação correspondia à urgência excepcional. Em reuniões realizadas a fim de modificar determinados aspectos da proposta inicial, a Hungria resolveu recusar à ideia de ser considerada como Estado-Membro da primeira linha a fim de não figurar entre beneficiários da recolocação.

Não obstante, ao fim, foi incluída para receber os futuros recolocados. Modificada a proposta inicial e ainda assim adotada pelo Conselho por maioria qualificada, houveram países que votaram contra a adoção da proposta, como a República Checa, a Hungria, a Romênia e a República Eslovaca.

Em razão de ir contra a ideia de recolocação dos migrantes forçados, através de suas petições, a República Eslovaca (C-643/15) e a Hungria (C-647/15) requisitaram ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) a anulação da Decisão (UE) 2015/1601, enquanto o Conselho pediu que o Tribunal julgasse improcedente tais recursos. No dia 29 de abril de 2016, o presidente do Tribunal de Justiça decidiu admitir que o Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha, a República Helênica, a República Francesa, a República Italiana, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino da Suécia e a Comissão intervissem em apoio aos pedidos do Conselho em ambos os processos, e pela mesma decisão, admitiu também a intervenção da República da Polônia em apoio aos recursos da República Eslovaca e Hungria.

Ao fim da disputa, o Tribunal de Justiça da União Europeia descartou as reclamações apresentadas pela Eslováquia e Hungria ao defender o direito de Bruxelas a obrigar os Estados-membros a receber os requerentes de asilo e ordenar aos governos nacionais que concordassem com a quotas de refugiados, em especial os sírios, que chegaram à Itália e a Grécia. Ao não cumprir com o estipulado pelo Tribunal, os países sujeitam-se à multas.¹⁶²

¹⁶² A decisão impugnada foi adotada com fundamento no artigo 78º, nº 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que versa que “no caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países

5. OS REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS ATUAIS

A imigração do povo venezuelano para o Brasil representa um caso incomum, uma vez que a causa do deslocamento não corresponde ao transcorrer de conflitos armados ou à perseguição por razões de ordem política, étnica ou religiosa, mas sim a uma profunda crise humanitária que a Venezuela atravessa. No ano de 2014, a crise político-econômica da Venezuela cresceu e desde então iniciou-se a migração de alguns grupos de venezuelanos para o Brasil, fluxo este que vem crescendo exponencialmente.

Demonstra o relatório oficial do CONARE, que no ano de 2017, foram totalizadas 17.865 solicitações de venezuelanos a fim de reconhecer sua condição de refugiado, o que representou um número demasiado alto de refugiados no Brasil, visto que no início da crise da Venezuela, em 2014, haviam somente 201 pedidos de refúgio para o Governo brasileiro, em 2015, 822 – um ano antes do número aumentar surpreendentemente para 3.375 solitações.¹⁶³

Ainda, a Polícia Federal do Brasil estimou que em junho de 2018 estavam 50 mil venezuelanos somente em Roraima¹⁶⁴, e também, entre janeiro de 2018 à maio do mesmo ano, entravam diariamente cerca de 416 venezuelanos em Roraima através da fronteira, mas nem todos solicitaram seu status como refugiado. Importante notar que entre janeiro e maio de 2018 houve um aumento de 55% comparado ao ano de 2017, o que demonstra um constante crescimento no número de tentativas de refúgio.¹⁶⁵

terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu”. Disponível *online* em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar.9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acedido no dia 09.07.2019.

¹⁶³ Disponível *online* em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acedido no dia 20.06.2019. Ao comparar com os relatórios de 2010, que apresentam somente quatro requisições de refúgio, os pedidos aumentaram significativamente, visto que no ano de 2017, quase 18 mil venezuelanos procuraram pelo reconhecimento do status de refugiado, sendo a maioria realizada em Boa Vista, capital de Roraima, a qual abrange fronteira em comum com a Venezuela. Cfr. Refúgio em números, 3ª edição, Ministério da Justiça. Disponível *online* em: <http://www.justica.gov.br/news/de10-1-mil-refugiados- apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugioem-numeros_1104.pdf/view>. Acedido no dia 20.06.2019.

¹⁶⁴ Cfr. Polícia Federal – Casa Civil – Migração em Roraima, 09.05.2018. Disponível *online* em: <<http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/policia-federal-migracao-em-roraima9-de-maio-de-2018/view>>. Acedido no dia 20.06.2019.

¹⁶⁵ Cfr. Prefeitura Boa Vista: Prefeita apresenta resultado do mapeamento de venezuelanos que vivem em Boa Vista. Disponível *online* em: <<https://www.boavista.rr.gov.br/noticias/2018/06/prefeita-apresenta-resultado-do-mapeamento-de-venezuelanos-quevivem-em-boa-vista>>. Acedido no dia 20.06.2019.

Vale ressaltar que, os venezuelanos se refugiam para o Brasil por meio da fronteira terrestre equivalente à 2.200 quilômetros de extensão entre a cidade de Santa Elena de Uairén, na Venezuela, e a cidade de Pacaraima, no Brasil, a causar o aumento do número de venezuelanos no Brasil, que em 2014 recebia aproximadamente doze mil venezuelanos, e atualmente, conforme dados estimados pela Polícia Federal do Brasil, os números equivalem à 199.365 mil somente entre os anos de 2017 e 2018¹⁶⁶.

Ocorre que, muitos ainda se deslocam para a capital de Roraima, Boa Vista, por ser uma cidade maior ao comparar da qual faz fronteira com a Venezuela, porém estão vivendo nas ruas e em abrigos.

Entre o mês de janeiro à junho de 2017, o estado de Roraima recebeu um total de 5.787 pedidos de asilo (incluindo venezuelanos), isto é, 3.500 a mais do que recebido no ano inteiro de 2016. Ademais, as autoridades policiais reportaram mais de 30.000 pessoas cruzando a fronteira nos meses de junho à setembro de 2017.¹⁶⁷ Portanto, no mês de março de 2017, foi promulgada a Resolução 126 do CNIg, a fim de aplicar a concessão de residência temporária a cidadãos de países fronteiriços ao Brasil que não façam parte do Acordo de Residência do Mercosul e países associados, antes válida por um ano, tendo que além dos venezuelanos, a medida também faz beneficiar cidadãos da Guiana e Suriname.¹⁶⁸

No dia 14 de março de 2018 a Portaria Interministerial nº 9 foi assinada por quatro ministérios (Trabalho, Relações Exteriores, Justiça e Segurança Pública, com o objetivo de cobrir a lacuna da Resolução 126 do CNIg, tendo como importantes mudanças: a) a residência temporária passou a ser transformada em residência por tempo indeterminado após dois anos; b) passou a deixar de exigir a entrada exclusiva através da fronteira terrestre; c) passou a deixar de exigir certidão apostilada com validação consular dos documentos dos migrantes (fato que ajudou os venezuelanos especialmente porque os serviços na Venezuela foram atingidos pela crise); d) não há necessidade de desistir do pedido de refúgio; e) mantém a gratuidade para aqueles que não possuem condições de pagar taxa (fato também

¹⁶⁶ Cfr. Dados da Polícia Federal – Fluxo Migratório – 04.12.2018. Disponível *online* em: <<http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/dados-policia-federal-fluxo-migratorio-4-12-2018/view>>. Acedido no dia 03.06.2019.

¹⁶⁷ Cfr. MAHLKE, Helisane/ YAMAMOTO, Lilian, «“Venezuelan displacement: a challenge to Brazil”», *Forced Migration Review*, outubro 2017, pg. 50.

¹⁶⁸ Cfr. DELFIM, Rodrigo Borges, “CNIg reedita concessão de residência temporária de migrantes de países fronteiriços ao Brasil”, 03.03.2017. Disponível *online* em: <<https://migramundo.com/cnig-reedita-concessao-de-residencia-temporaria-de-migrantes-de-paises-fronteiricos-ao-brasil/>>. Acedido no dia 07.07.2019.

igualmente especial para os venezuelanos contudo, tendo em vista que a maioria da população foi dissuadida pelo custo financeiro a ela associada antes da nova Portaria.¹⁶⁹

Apesar de existir empecilhos enfrentados pelos venezuelanos e o estado de Roraima, o Governo Federal apresenta suporte, o que pode ser notado pela implementação do controle de entrada e saída na fronteira, com assistência de abrigos para os refugiados organizados pelos militares, junto à ajuda do Alto Comissariado de Refugiados das Nações Unidas.¹⁷⁰

Não há qualquer dado epidemiológico a respeito das consequências sociais e de saúde que o fluxo causa, porém profissionais que trabalham pelos cuidados básicos dos refugiados aumentam e com eles a preocupação associada à mortalidade. Ainda, algumas doenças erradicadas no Brasil em 2015, como o sarampo por exemplo, preocupou as autoridades de saúde de Roraima, vez que por não haver uma barreira sanitária na fronteira, alguns venezuelanos que entraram no Brasil podem ter trazidos riscos, uma vez que não existe um comprovativo de vacinação aos imigrantes, conforme explicado pelo Secretário de Saúde.¹⁷¹

No Brasil, é difícil estimar a magnitude do problema de acesso à saúde à pessoas com seus status precários de migração. Ainda, em alguns lugares, a questão de não haver documentos apropriados à estes refugiados é um problema que dificulta ainda mais àquelas organizações que estão dispostas a lutar pelos direitos dos migrantes.¹⁷²

Não obstante o processo constituinte democratizador no Governo brasileiro demonstrar ampla legitimidade democrática em relação ao controle direto do povo na

¹⁶⁹ Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018. Disponível *online* em: <https://lex.com.br/legis_27624738_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_9_DE_14_DE_MARCO_DE_2018.aspx>. Acedido em 07.07.2019.

¹⁷⁰ Cfr. RAFFOUL, Jacqueline Salmen, “Crisis in Venezuela: The Brazilian response to the massive flow of Venezuelans in Roraima”, *art. cit.*, pg. 19.

¹⁷¹ Uma solução já foi encontrada para evitar o risco epidemiológico, tendo em vista que já foi instalado um posto de vacinação na sede da Polícia Federal, bem como ações nas praças e no entorno dos abrigos de venezuelanos. Cfr. AGÊNCIA LUSA, “Sarampo volta ao Brasil através de refugiados e imigrantes da Venezuela” in OBSERVADOR, 28.03.2019. Disponível *online* em: <<https://observador.pt/2018/03/28/sarampo-volta-ao-brasil-atraves-de-refugiados-e-imigrantes-da-venezuela/>>. Acedido no dia 09.10.2017.

¹⁷² Cfr. CRÉPEU, François/ KIRMAYER, Laurence/ KUILE, Sonia ter/ MUNÖZ, Marie/ NADEAU, Lucie/ OUIMET, Marie-Jo/ Rousseau, Cécil, «”Health Care Access for Refugees and Immigrants with Precarious Status”», *Revue Canadienne de Santé Publique*, Canadian Public Health Association, Vol. 99, nº 4, julho/agosto, 2008, pg. 291.

formação da Constituição, não surte uma equivalente participação política do migrante na sociedade.¹⁷³

Aponta-se ainda que, posterior à Primeira Guerra Mundial, diversos debates públicos foram realizados no Brasil a fim de discutir a associação ou não de acordos internacionais a respeito dos refugiados e deslocados de guerra. Ao final, o governo brasileiro optou por receber os deslocados de guerra industriais nos crescentes centros urbanos com o objetivo de atrair trabalhadores para aumentar a mão de obra ao campo, junto à produção agrícola.¹⁷⁴

Conforme demonstrado, o impacto é demasiado grande, pois apesar de Roraima ser um território extenso, que ultrapassa 224, 300 km², há somente 15 cidades no estado inteiro, com a população total aproximadamente 522,636 mil pessoas, sendo que 332,020 vive em Boa Vista.¹⁷⁵ Por este motivo, a entrada de 25 mil venezuelanos na cidade obteve grandes consequências.

5.1 O CONFLITO E IMPACTO NA SOCIEDADE BRASILEIRA

O assunto que concerne os refugiados bem demonstra que algumas adversidades de um país podem ter consequência imediatas noutros países. Como já demonstrado, existe uma relação evidente entre o problema dos refugiados e a questão dos direitos humanos.

Ora, as violações dos direitos humanos são uma das principais causas dos êxodos maciços e em alguns casos os refugiados são mantidos em detenção ou enviados à força para zonas onde a sua vida, a sua liberdade e a sua segurança são ameaçadas – alguns são atacados por grupos armados, ou vítimas de agressões racistas.¹⁷⁶

Outrora, a recepção pelo Brasil dos deslocados e refugiados da Europa após a Segunda Guerra Mundial representava o respeito à organizações internacionais – mesmo que

¹⁷³ Cfr. KENICKE, Pedro Henrique Gallotti, “Os Direitos Políticos do Migrante Internacional no Constitucionalismo sul-americano”, *art. cit.*, pg. 125.

¹⁷⁴ Conforme RUSEISHVILI, o principal objetivo de políticas migratórias brasileiras após a Segunda Guerra Mundial era crescer o acúmulo de mão de obra para a indústria e agricultura. Ou seja, ao tentar solucionar a entrada de inúmeros refugiados, deslocados de guerra e apátridas advindos de outros países, tais indivíduos eram apresentados aos potenciais países receptores como uma fonte de mão de obra especializada e qualificada e considerados indispensáveis para o crescimento das economias emergentes. Portanto, enfraquecido por acabar de sair de um regime autoritário às imigrações, o Brasil utilizou este argumento como fundamental para receber as populações por muitas vezes “indesejáveis” pelos cidadãos brasileiros. Cfr. RUSEISHVILI, Svetlana, “Perfil sociodemográfico e distribuição territorial dos russos em São Paulo: deslocados de guerra da Europa e refugiados da China após a Segunda Guerra Mundial”, *art. cit.*, pgs. 3-8.

¹⁷⁵ Cfr. Instituto Brasileiro Geografia e Estatística. Disponível *online* em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama>>. Acedido no dia 20.06.2019.

¹⁷⁶ Cfr. ONU, “Direitos humanos e refugiados”, *ob. cit.*, pg. 5.

a colaboração fosse motivada por interesses próprios – uma vez que os países europeus, através da OIR, da ACNUR e do CIME, sempre trataram o tema dos refugiados como excepcional e visavam solucioná-lo com a alternativa de que as populações conseguissem viver em um país totalmente diferente do lugar de origem.¹⁷⁷

No entanto, ainda existiam discursos xenófobos entre classes políticas brasileiras. À título de exemplo, o termo comum empregado na documentação oficial da época formalizava a ideia de desumanização do imigrante, chamado de “material migratório”. Por este motivo, o recebimento dos refugiados europeus foi vinculado com a rigorosa seleção da população apta para trabalhar nas indústrias, bem como a imigração ao Brasil restou por ser descartada com base em critérios ideológicos, sendo os principais alvos representados por judeus, mulheres, idosos, deficientes físicos e suspeitos em atividades comunistas.¹⁷⁸

Um dos empecilhos criados pelo governo brasileiro e até mesmo uma das contestações da população brasileira que é contra a entrada de refugiados venezuelanos é a questão do custo público extra que existe para tratar os pacientes nos hospitais, contudo, além do acesso à saúde ser considerado como um direito humano básico que transcende qualquer questão política ou de cidadania, o problema tende a ficar cada vez mais sério e mais caro para o sistema se não logo tratado.

Adverte-se que ao mesmo tempo em que o Governo Federal cedeu fundos para os estados de Roraima e Amazonas a fim de fornecer apoio social e assistência médica ao povo venezuelano, essas atitudes estão longe de ser suficientes, uma vez que estas áreas, como várias outras do país, já sofriam com diversas deficiências na prestação de serviços públicos – tanto migrantes quanto populações hospedeiras são insuficientemente apoiadas.¹⁷⁹

A pesquisadora Jacqueline Salmen Raffoul foi até Boa Vista em maio de 2018 e lá entrevistou refugiados venezuelanos, a população local, autoridades do Governo e representantes de organizações internacionais, chegando a conclusão que apesar de existirem venezuelanos com diplomas de ensino superior, muitos estão a procurar por

¹⁷⁷ Cfr. RUSEISHVILI, Svetlana, “Perfil sociodemográfico e distribuição territorial dos russos em São Paulo: deslocados de guerra da Europa e refugiados da China após a Segunda Guerra Mundial”, *art. cit.*, pgs. 17 e 18.

¹⁷⁸ Cfr. RUSEISHVILI, Svetlana, «”Ser russo em São Paulo: os imigrantes russos e a (re)formulação de identidade após a Revolução bolchevique de 1917”». Dissertação de Doutorado em Sociologia (Programa de Pós-graduação em Sociologia apresentada à da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), São Paulo, 2016, pgs. 121-128.

¹⁷⁹ Cfr. MAHLKE, Helisane/ YAMAMOTO, Lilian, “Venezuelan displacement: a challenge to Brazil”, *art. cit.*, pg. 50.

empregos que pagam, ilegalmente e abusivamente, até mesmo abaixo do salário mínimo. Apesar de tal circunstância, tal fato causa hostilidade entre a população brasileira e os refugiados, uma vez que o povo brasileiro pensa estão “roubando” seus trabalhos.¹⁸⁰

Além disso, existem casos de trabalho escravo submetidos aos venezuelanos, especialmente na área rural, bem como casos de xenofobia por eles enfrentado, com a justificativa de haver diferenças culturais entre os povos.

No dia 18 de agosto de 2018, brasileiros incendiaram barracas ocupadas por venezuelanos, queimando alojamentos de dez famílias, incluindo um que vivia um criança de apenas quatro anos de idade. Apesar de não haver ocorrência de mortes, tudo isto foi realizado com a intenção de retaliação, uma vez que naquela manhã um comerciante ficou ferido em razão de um assalto na madrugada, e ao final, os venezuelanos foram acusados de terem cometido o crime, apenas por suposições.¹⁸¹

Nota-se assim uma resposta xenófoba de alguns dos cidadãos brasileiros, que agiram com hostilidade contra os refugiados venezuelanos.¹⁸²

¹⁸⁰ Cfr. RAFFOUL, Jacqueline Salmen, “Crisis in Venezuela: The Brazilian response to the massive flow of Venezuelans in Roraima”, *art. cit.*, pg. 18.

¹⁸¹ Disponível *online* em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/18/politica/1534628902_135239.html>. Acedido no dia 02.06.2018.

¹⁸² Importante aqui esclarecer que durante o ápice da entrada dos refugiados venezuelanos no Brasil, o país passa por uma fase difícil e de mudanças no âmbito da política, isto é, a troca dos representantes do Estado brasileiro restou por afetar a forma como os líderes tentaram resolver o problema da efetividade dos direitos humanos dos imigrantes. No dia 03 de setembro de 2018, enquanto Michel Temer era ainda Presidente do Brasil, anunciou que continuaria a ser solidário com os migrantes e reconheceu os fluxos persistentes de venezuelanos que buscam pelo compromisso para com sua própria dignidade humana, a reiterar firmemente que, mesmo com algumas dificuldades no recebimento dessa população, nunca cogitou em fechar as fronteiras. Cfr. Comunicado do Presidente Michel Temer à Agência EFE – Disponível *online* em: <<https://www.efe.com/efe/brasil/brasil/em-solidariedade-aos-venezuelanos/50000239-3737516#>>. Acedido no dia 10.02.2019. Já no dia 29 de outubro do mesmo ano, Jair Bolsonaro venceu as eleições presidenciais e apesar da decisão de continuar com a acolhida humanitária, não descarta por total uma intervenção militar no país vizinho, mesmo não tendo muita probabilidade para tanto. Disponível *online* em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-nao-descarta-intervencao-militar-do-brasil-na-venezuela-mas-diz-que-possibilidade-proxima-de-zero-23633689>>. Acedido no dia 10.02.2019.

Acontece que, a política brasileira se mostra arbitrária e inconsistente, enquanto, no âmbito dos refugiados venezuelanos, deveria haver maior respeito e discussão sobre o tema, a fim de agir conforme as Declarações, Tratados e Pactos Internacionais, princípios e leis elucidadas na própria Constituição da República Federal, tendo o objetivo maior de respeitar o compromisso com o Direito Internacional e principalmente para com os refugiados que continuam a sair de seu país de origem para uma vida melhor. Na opinião do autor JAN-WERNER MULLER, parece haver hoje uma tendência global correspondente ao que líderes políticos acreditam estar trazendo consigo: a ascensão do nacionalismo – a incluir países como o Brasil, a Índia e também os Estados Unidos, que, na realidade, ao sentirem-se ameaçados pelo globalismo, anseiam por ter suas identidades nacionais particulares reconhecidas e afirmadas, e procuram enfraquecer as instituições democráticas a combater defensores dos direitos humanos e imigrantes, refugiados e muitos outros grupos marginalizados a fim de ter um “eles” para se opor a um “nós”. Mais, não apresentam suas escolhas sobre tais questões como evidentes de uma forma puramente vantajosa para todos, e sim buscam corrigir ou defender suas ideias convincentemente para justificar sua postura para com os desfavorecidos. Cfr. MULLER, Jan-

Sempre importante lembrar que a violência racista e o discurso de ódio possuem um efeito destrutivo na dignidade humana e na coesão social de qualquer população. Foram diversos os partidos anti-imigração que obtiveram vitórias no ano de 2014, tais quais: a extrema-direita de Marine Le Pen na França; no Reino Unido o eurocético UK Independence Party ficou em primeiro lugar; a vitória do Brexit em 2016 demonstrou uma posição anti-Europa, bem como ao redor do mundo ocorreu a vitória de candidatos adeptos da retórica populista, como Donald Trump nos Estados Unidos no ano de 2016¹⁸³ e até mesmo, também de extrema direita, o atual presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, que venceu as eleições do Brasil em 2018.¹⁸⁴

Ao mesmo tempo que existem episódios xenófobos frente aos venezuelanos, há também Organizações não Governamentais criadas para assistir os refugiados, como a organização conhecida como “Los Hermanos”, criada por dois amigos, um médico e um advogado, que recebem doações de comida, criam novos abrigos e convidam voluntários a participar do projeto, que recebe suporte do UNHCR e a International Humanitarian Federation.¹⁸⁵

Werner, «“False Flags: The Myth of Nationalist Resurgence”», *Foreign Affairs*, Vol. 98., nº 1, janeiro/fevereiro 2019, pgs. 35-41.

¹⁸³ Cfr. PINA, Teresa, “Direitos Humanos – O que está por fazer no Século XXI – Uma Agenda de Direitos Humanos para o novo Século, no 70º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948-2018)”, *ob. cit.*, pg. 276.

¹⁸⁴ No dia 29 de outubro de 2018, Jair Bolsonaro é eleito o novo presidente da República Federativa do Brasil, na terceira mais apertada eleição presidencial brasileira desde 1989. Os números finais indicavam uma diferença de 10,26 pontos percentuais entre Bolsonaro e Fernando Haddad, respectivamente 55,13% e 44,87%. Junto à vitória do Presidente, é também eleito o vice-presidente Antônio Hamilton Mourão, também general da reserva do Exército Brasileiro. Cfr. VINHA, Nuno, “Bolsonaro é o novo Presidente: ‘Vamos juntos mudar o destino do Brasil’- como aconteceu” in OBSERVADOR, 29.10.2018. Disponível *online* em: <<https://observador.pt/2018/10/28/ultimas-sondagens-na-eleicao-brasileira-bolsonaro-a-frente-mas-haddad-reduz-diferenca/>>. Acedido no dia 18.05.2019.

Discorre o autor JAN-WENER MULLER sobre a vitória da eleição presidencial do Brasil, ao afirmar que “Jair Bolsonaro got elected president by following the playbook”, protestando contra a imigração (apesar de grande parte da população brasileira deixar o Brasil mais do que entrar) e declarando sua famosa campanha presidencial: “Brasil acima de tudo. Deus acima de todos”. Ora, posto isto, a campanha não demonstra o aneio de uma diversidade cultural e planos para a globalização, a notar que Bolsonaro não venceu porque a maioria dos brasileiros queriam uma ditadura militar nacionalista, mas sim pois contou com o apoio de cidadãos alimentados com a corrupção das elites políticas tradicionais do espectro político e eleitores indecisos que somente não queriam que o Partido do Trabalho ganhasse mais uma vez. Não se pode esquecer, é claro, das poderosas potências agrícolas do país, suas elites financeiras e industriais e também os influentes líderes cristãos evangélicos que apoiaram o novo Presidente. Cfr. MULLER, Jan-Werner, “False Flags: The Myth of Nationalist Resurgence”, *art. cit.*, pgs. 36-38.

¹⁸⁵ Cfr. RAFFOUL, Jacqueline Salmen, “Crisis in Venezuela: The Brazilian response to the massive flow of Venezuelans in Roraima”, *art. cit.*, pg. 20.

6. SOLUÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Internacionalmente e localmente, é necessário encontrar soluções inovadoras para proteger os vulneráveis, a fim de obter um resultado efetivo nas intervenções e programas de prevenções de todos os venezuelanos que no Brasil chegam, como aqueles que possuem debilidade na saúde, os que ainda dormem nas ruas, apoio aos que procuram emprego e ajuda às minorias – neste caso, os refugiados – para que afinal, possa ser dado mais um passo para o fim da violação dos direitos humanos.¹⁸⁶

Nota-se que os exôdos maciços não só constituem a causa de privação e miséria, mas representam também um encargo cada vez maior para a comunidade internacional. À luz do caráter mutável dos problemas dos refugiados, as três soluções tradicionalmente adotadas são: repatriamento voluntário¹⁸⁷, fixação local e reinstalação – estas são as soluções mais viáveis, mas devem ser complementadas por outras medidas.¹⁸⁸

Para prevenir os fluxos maciços de refugiados exige-se o ataque às principais causas dos problemas, com uma maior atenção nas condições políticas e econômicas dos países de origem dos refugiados, nomeadamente os conflitos internos e externos, as violações dos direitos humanos e o nível de desenvolvimento e de realização econômica. Os Estados têm afirmado que os direitos humanos são interdependentes e contemplam não só os direitos civis e políticos, mas também os direitos econômicos, sociais e culturais. O respeito de todos estes direitos é condição necessária do desenvolvimento humano e da preservação da dignidade humana.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Cfr. CRÉPEU, François/ KIRMAYER, Laurence/ KUILE, ter Sonia/ MUNÖZ, Marie/ NADEAU, Lucie/ OUIOMET, Marie-Jo/ Rousseau, Cécil, “Health Care Access for Refugees and Immigrants with Precarious Status”, *art. cit.*, pgs. 291 e 292.

¹⁸⁷ Da mesma maneira em que o repatriamento foi utilizado pelos países europeus e a OIR como uma principal estratégia na Primeira Guerra Mundial para resolver o problema dos refugiados e deslocados, ainda hoje verifica-se tal ato. Acontece que, na prática, muitos grupos entre os deslocados não eram repatriáveis, tendo em vista que algum dos refugiados e deslocados civis temiam as repressões, ao mesmo tempo em que os demais contemplavam em seu deslocamento uma esperança de ser capaz de manter-se na Europa, fato que também não modificou-se tanto após a Primeira Guerra. Cfr. RUSEISHVILI, Svetlana, “Perfil sociodemográfico e distribuição territorial dos russos em São Paulo: deslocados de guerra da Europa e refugiados da China após a Segunda Guerra Mundial”, *art. cit.*, pg. 2.

¹⁸⁸ Cfr. ONU, “Direitos humanos e refugiados”, *ob. cit.*, pg. 19.

Em concordância, ensina TERESA PINA que são consideradas soluções permanentes tradicionalmente exploradas para os refugiados: a) repatriamento – quando acaba o conflito ou há transição política; b) recolocação num terceiro país; e por fim, c) integração local – isto ocorre quando o país que acolheu os refugiados está preparado para oferecer a cidadania, uma vez que para muitos indivíduos o regresso ao país de origem não é possível, ou não provável num período de tempo coerente. Cfr. PINA, Teresa, “Direitos Humanos – O que está por fazer no Século XXI – Uma Agenda de Direitos Humanos para o novo Século, no 70º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948-2018)”, *ob. cit.*, pg. 277.

¹⁸⁹ Cfr. ONU, “Direitos humanos e refugiados”, *ob. cit.*, pg. 21.

Há propostas para uma maior cooperação e coordenação entre organizações humanitárias e também se destaca por outro lado, a existência de lacunas na legislação internacional. Um dos primeiros temas inscritos na agenda das Nações Unidas foi o destino dos refugiados, todos desenraizados pela guerra e com necessidade de assistência – o problema era de nível internacional e de caráter humanitário.¹⁹⁰

Observa-se que se deve procurar uma nova abordagem quanto à dinâmica das migrações forçadas a fim de expandir a compreensão e a proteção dos que sofrem por elas, objetivando sempre soluções duradouras para com os desafios dos êxodos, a fim de que se efetive por inteiro a ajuda proposta, a pedir mais do que figuras retóricas.

Isto porque em alguns lugares, infelizmente, grande parte dos refugiados que sofrem as graves situações de violações de direitos humanos ficam descobertos pelo regime da Convenção, havendo, por vezes, um conflito com as normas nacionais e internacionais, onde se deve vencer a relevância pelos direitos sociais, econômicos e culturais dos imigrantes, e não só interesses políticos.

A saúde, o acesso à educação pública, a segurança, a moradia digna, o direito à habitação com o devido saneamento básico, o direito à uma alimentação saudável, principalmente quando perdidos tão drasticamente quanto na Venezuela, deveriam ser reconhecidos como direitos inalienáveis à pessoa humana e ter maior força e garantia pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967.

Ainda, medidas devem ser tomadas, como a maior efetividade das políticas públicas ou a continuidade de projetos como o Plano de Interiorização, a compreender também que existem desafios para concretizar os direitos dos refugiados em âmbito nacional.

Dentre as providências tomadas frente aos refugiados se pode notar: a) o Decreto nº 9.285/2018, o qual reconhece a vulnerabilidade dos imigrantes e a crise humanitária estabelecida na Venezuela; b) o Decreto nº 9.286/2018, que define a composição, a competência e as regras da Comunidade Federal de Assistência para a recepção dos

¹⁹⁰ Cfr. ONU, “Direitos humanos e refugiados”, *ob. cit.*, pg. 6.

venezuelanos¹⁹¹; e por fim c) a Medida Provisória nº 820/2018, convertida para a Norma nº 13.648/2018, que diz respeito à assistência emergencial ao fluxo migratório.¹⁹²

Em razão do município mais afetado ser considerado o de Boa Vista, em Roraima, o Governo Federal deu apoio técnico e financeiro ao estado de Roraima, principalmente os municípios de Boa Vista e Pacaraima: a) em agosto de 2016 foi realizada a entrega de R\$ 9,6 milhões para atendimento médico, ambulatorial e hospitalar, com R\$ 5,5 milhões para reforma do Hospital da Criança e R\$ 9 milhões para a compra de equipamentos e material para o mesmo hospital; b) em dezembro de 2016 houve repasse de R\$ 1,3 milhão para ampliação da capacidade de atendimento em saúde no estado de Roraima, junto à incorporação, em junho de 2017, de R\$ 12 milhões para atendimento de média e alta complexidade; c) em maio de 2018, houve entrega de R\$ 9,6 milhões para mais assistência e custeio de serviços públicos de saúde.¹⁹³

6.1 PLANO DE INTERIORIZAÇÃO

A integração local é sempre um processo complexo de economia, política, social e cultural em qualquer país.

Após a Primeira Guerra Mundial houve uma grande atuação da URSS na Europa no sentido em que a primeira forçava os países europeus a repatriar seus cidadãos. Além disso, junto à crise habitacional e econômica, as organizações internacionais que atuavam pela solução da crise dos deslocados adotaram uma nova estratégia representada pelo reassentamento para os países norte e sul-americanos.¹⁹⁴

¹⁹¹ Junto à intensificação do fluxo de venezuelanos no final de 2017, o Governo Federal passou a atuar diretamente no atendimento humanitário e com o Decreto nº 9.286/2018, estabeleceu o Comitê Federal de Assistência Emergencial responsável pelas ações de assistência e acolhimento dos imigrantes em situações de vulnerabilidade, a criar com isso uma estrutura de governança, no domínio do Governo Federal, das ações e iniciativas sobre o caso. Cfr. Disponível *online* em: <<http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/historico>>. Acedido no dia 20.06.2018.

¹⁹² A norma nº 13.628/2018 reconhece os fatos da definição de crise humanitária como uma situação de, entre outras possibilidade, “violação generalizada dos direitos humanos ou do direito internacional humanitário que causa um fluxo migratório desordenado para a região do território nacional”. Cfr. RAFFOUL, Jacqueline Salmen, “Crisis in Venezuela: The Brazilian response to the massive flow of Venezuelans in Roraima”, *art. cit.*, pgs. 19-21.

¹⁹³ Disponível *online* em: <<http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/historico>>. Acedido no dia 25.06.2019.

¹⁹⁴ Cfr. RUSEISHVILI, Svetlana, “Perfil sociodemográfico e distribuição territorial dos russos em São Paulo: deslocados de guerra da Europa e refugiados da China após a Segunda Guerra Mundial”, *art. cit.*, pgs. 2 e 3.

O Brasil é considerado um país emergente em reassentamento. O Programa de Reassentamento Solidário foi estabelecido em 1999 e foi o primeiro programa em acordo com o ACNUR a fim de proteger refugiados que ainda eram perseguidos ou estavam sob o risco de perseguição. O segundo programa foi realizado em 2004, proposto pelo governo brasileiro e intitulado Programa Regional de Reassentamento, o qual ajudou países que na época recebiam grande número de colombianos, como a Costa Rica e Equador.^{195/196}

Apesar de haver programas efetivos de reassentamento de refugiados ativos, existem obstáculos críticos para a integração social e econômica dos refugiados no Brasil que são representados pela falta de emprego e moradia, e a discriminação. Os refugiados ainda encontram dificuldades em ter acesso a serviços públicos básicos, como atendimento médico e moradias, sendo ao final discriminados pela população local.

Em outras palavras, a sociedade brasileira por muitas vezes não reconhece o refugiado como um cidadão desprovido da sua dignidade humana em seu próprio país de origem, mas por outro lado, muitos os consideram fugitivos da justiça, o que resulta em uma difícil integração na sociedade e no mercado de trabalho.¹⁹⁷

Conhecida como Operação Acolhida, o plano de ajuda humanitária aos venezuelanos envolve diversos órgãos do governo, como a Casa Civil, o Ministério da Defesa e a Polícia Federal, além da ONU (Organização das Nações Unidas) e Organizações Não-Governamentais. Todos, juntos, têm o objetivo de empreender esforços e promover o apoio técnico e financeiro aos estados e municípios mais impactados pelo êxodo e o ensejo de reconhecer a situação de crise humanitária. Através disto, conceder o apoio necessário para as gestões locais.

Neste sentido, muitos dos venezuelanos participaram e ainda participam do processo de interiorização, sendo que através de dados da Casa Civil atualizados no dia 5 de

¹⁹⁵ Ressalta-se ainda que, no ano de 2005, foi criado um procedimento emergencial inovador para refugiados sob risco imeditato, que permitiu que os pedidos de refúgios fossem examinados dentro de 72 horas, e neste caso, se aceito, podem ser reassentados no Brasil no período de sete dias. Cfr. BAENINGER, Rosana/ MOREIRA, Julia Bertino, «"Local integration of refugees in Brazil"», *art. cit.*, pg. 48.

¹⁹⁶ Vale notar que ao final de ao final do ano de 2005, o deslocamento forçado ultrapassou o marco de 60 milhões de pessoas e a ACNUR registrou uma média de vinte e quatro pessoas deslocadas a cada minuto. Para mais, No Brasil, de acordo com relatório de 2016 do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), as solicitações de refúgio cresceram 2.868% nos últimos cinco anos. Ainda, na época, os sírios foram a maior comunidade de refugiados reconhecidos no Brasil, seguidos pelos angolanos, colombianos, congolese e palestinos. Cfr. BEZERRA, Adriano Custódio, "Análise da Jurisprudência do Brasil e de Portugal sobre os Refugiados segundo a Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa - CJCPLP", *art. cit.*, pgs. 101 e 102.

¹⁹⁷ Cfr. BAENINGER, Rosana/ MOREIRA, Julia Bertino, «"Local integration of refugees in Brazil"», *art. cit.*, pg. 48.

abril de 2019, o número representado por 5.126 venezuelanos foram deslocados de Roraima para outros estados brasileiros, tendo o estado do Rio Grande do Sul recebido o maior número dos interiorizados, seguido por São Paulo e em terceiro lugar, o Paraná.¹⁹⁸

6.2 POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA A MAIOR PROTEÇÃO DOS VENEZUELANOS

A política brasileira para refugiados não pode estar desvinculada de políticas de integração ou incorporação dos venezuelanos, isto é, deve assim haver o reconhecimento necessário de todos os direitos que cabem àqueles, e, ainda, a efetivação de eliminar toda forma de racismo e xenofobia, tendo em vista que apesar de opiniões políticas contrárias ou em desfavor dos refugiados, é preciso elaborar projetos específicos para contribuir com o futuro de milhões de imigrantes, quanto os próprios cidadãos do Brasil e seus filhos.¹⁹⁹

O Governo Federal deve buscar a inserção dos refugiados nas políticas públicas já existentes no Brasil, ou, considerar a criação de políticas específicas aos refugiados. Uma das iniciativas já existentes são os Comitês Estaduais para Refugiados, nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, o primeiro criado no ano de 2008 e o segundo no final de 2009.

O Comitê Estadual de São Paulo atua em três quesitos, tais quais: a) questões de segurança pública para com os refugiados reassentados no interior; b) itens referentes à saúde, envolvendo hospitais e refugiados reassentados; e c) a inclusão de refugiados e solicitantes de refúgios no programa de trabalho do estado.²⁰⁰

Vale ressaltar que os Comitês Estaduais para Refugiados não são a resolução total, e sim devem funcionar como um catalisador para a criação de mais políticas públicas que visem assegurar a proteção total dos refugiados no Brasil, como também garantir direitos civis e políticos, econômicos e sociais.²⁰¹

É necessário a implementação de políticas específicas para os venezuelanos a fim de beneficiar tanto os refugiados quanto a comunidade receptora. Além disso, deve-se

¹⁹⁸ Cfr. Dados da Polícia Federal – Fluxo Migratório – 04.12.2018. Disponível *online* em: <<http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/dados-policia-federal-fluxo-migratorio-4-12-2018/view>>. Acedido no dia 03.06.2019.

¹⁹⁹ Cfr. MARINUCCI, Roberto/ MILESE, Rosita, “Apontamentos sobre Migrações e Refúgio no Contexto Internacional e Nacional”, *art. cit.*, pg. 40.

²⁰⁰ Cfr. DELGADO, Ana Paula Teixeira, “A tutela jurídica dos venezuelanos no Brasil: Em busca de novas alternativas às políticas migratórias”, *art. cit.*, pg. 107.

²⁰¹ Cfr. JUBILUT, Liliana Lyra, “A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados”, *art. cit.*, pg. 47.

superar atitudes discriminatórias contra os refugiados implementando assim programas de educação e informação à população brasileira, com o objetivo de concientizá-la. Neste sentido, a fim de integrar o venezuelano com êxito, deve-se conceder empregos, oportunidade de treinar as habilidades linguísticas e ter maior acesso a serviços públicos, como também direitos de cidadania, obrigações e relações de participação política e social para com o povo brasileiro.²⁰²

Três são as condições fundamentais para preservar a humanidade dos refugiados e estar assim presente nas políticas públicas específicas: a) acesso a um abrigo seguro; b) satisfação de necessidades básicas como alimento e serviços de saúde; c) além da questão humanitária, condições que permitam-lhe recuperar a autonomia e sair da situação violada de uma forma sustentável.²⁰³

A falta de políticas públicas em um país que se defronta com a situação de receber refugiados sempre irá demonstrar o quanto é grande a lacuna que existe entre os povos se não buscar pela integração, principalmente através de políticas específicas, como por exemplo as que procuram pelo ensino da língua no novo país, que apesar de haver similaridades, há venezuelanos que encontram dificuldades na língua portuguesa, e por este motivo a possibilidade de emprego fica ainda mais remota.

Nota-se que o Brasil, como Estado Parte da Convenção de Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, é obrigado a prover uma estrutura eficaz para a recepção e integração dos refugiados, o que ainda não acontece. A falta de uma política e estrutura de migração efetiva no Brasil é uma escolha política, já que o governo é quem opta por adotar soluções provisórias caso a caso, o que vai contra o espírito da Convenção de 1957, já que esta sempre teve como objetivo a unificação de respostas que buscam sempre fortalecer a recepção e integração de migrantes e refugiados, neste caso, venezuelanos.

²⁰² Importante destacar que as chamadas Cáritas Arquidiocesanas possuem atividades para ajudar na inserção dos refugiados no Brasil, bem como o ACNUR, que pode conceder apoio financeiro de até seis meses. Importante notar que as instituições religiosas oferecem aulas de português, treinamento profissional, alimentos e cuidados dentários. Entretanto, mesmo após dez anos de programas de reassentamento, desafios persistem, especialmente com relação à auto-suficiência dos refugiados. Cfr. JUBILUT, Liliana Lyra, “A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados”, *art. cit.*, pg. 47.

²⁰³ Isto é, a oportunidade de terem condições a fim de educar as suas crianças, habitar um lar, obter um emprego, e com isso restabelecer uma vida com dignidade, se beneficiando também dos direitos culturais, sociais, políticos e econômicos. Cfr. PINA, Teresa, “Direitos Humanos – O que está por fazer no Século XXI – Uma Agenda de Direitos Humanos para o novo Século, no 70º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948-2018)”, *ob. cit.*, pg. 277.

Conforme Helisane Mahlke e Lilian Yamamoto, “a more proactive long-term approach will enable faster and more effective protection of forced migrants, particularly important at a time when displacement from Venezuela shows no sign of abating.”²⁰⁴

7. CONCLUSÃO

Com o que se compreende, promovido por instrumentos celebrados posteriores à celebração da Convenção de 1951, mesmo que em âmbitos regionais, houve amplitude quanto ao conceito de refugiado. Assim, as causas da migração também podem advir de fatores relevantes que provocam crises ou situações em que o sistema de organização social não garante o atendimento às necessidades indispensáveis de sobrevivência.

O todo, ou parte da população pode ser diretamente afetada com o que acontece em seu país de origem e simultaneamente sofrer violações de seus direitos humanos decorrente do declínio econômico e ausência de oportunidades de substância, como ocorreu na Venezuela.²⁰⁵

Isto posto, a extensão do termo refugiado gera ao Estado um dever de proteção humanitária e sob o ponto de vista dos venezuelanos, leva-se em conta suas próprias expectativas, tanto daqueles que ingressam ou estão no caminho de adentrar em território brasileiro, a fim de que a sua condição seja reconhecida como tal, ou, para que a avaliação de refúgio seja ao menos analisada pelos órgãos competentes.²⁰⁶

Em seguida, direcionou-se uma atenção especial à relação dos Direitos Humanos e os refugiados, ao demonstrar que o Brasil optou por um modelo de Estado baseado nos princípios de igualdade, liberdade, dentre outros, reforçando que o respeito à pessoa humana deve guiar as relações internacionais do país. Ademais, importante notar que o Supremo Tribunal Federal reconhece que o refugiado, muitas vezes vítima de preconceitos, da

²⁰⁴ Cfr. MAHLKE, Helisane/ YAMAMOTO, Lilian, “Venezuelan displacement: a challenge to Brazil”, *art. cit.*, pg. 50.

²⁰⁵ É neste sentido que conclui-se a falha dos Estados-nação em razão da violência interna e a falta da entrega de bens políticos positivos aos seus habitantes. Ou seja, seus governos perdem legitimidade e a própria natureza do Estado-nação, em particular, torna-se ilegítimo nos olhos de uma pluralidade crescente de cidadãos. Cfr. ROTBERG, Robert Irwin, *ob. cit.*, pg. 3.

²⁰⁶ Cfr. STF – ACO 3121. Processo: 0069076-95.2018.1.00.0000. Origem: RR – Roraima; Relator Atual: Min. Rosa Weber, pg. 28. Disponível *online* em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/verImpressao.asp?imprimir=true&incidente=5437155>>. Acedido no dia 10.06.2019.

discriminação, do arbítrio e da intolerância, é merecedor do acesso a uma prerrogativa básica e consistente no reconhecimento do direito a ter direitos.²⁰⁷

Por esta razão, concluiu-se que o princípio da dignidade da pessoa humana representa o epicentro axiológico da ordem constitucional e reflete efeitos sobre todo o ordenamento jurídico, o que faz se destacar tanto em atos estatais, quanto relacionado à toda abundância de relações privadas que se manifestam no seio da sociedade civil e do mercado.²⁰⁸

Refletiu-se ainda que, em 2018 o colapso econômico levou o fluxo migratório da Venezuela ao Brasil aumentar comparado ao ano de maior indício de deslocamento – antes em 2015 – principalmente pela fronteira terrestre. Contudo, observa-se que ainda existem Governos que buscam por barreiras de mobilidade contra a livre circulação dos indivíduos. Tais atos demonstram a contradição com as forças da globalização, ou seja, práticas que vão contra o intercâmbio econômico e cultural mais amplo.

Em uma economia cada vez mais internacional, não se mostra correto abrir as fronteiras para a circulação de informação, bens e capital, e fechar para as pessoas.²⁰⁹ Neste sentido, a decisão monocrática proferida pela Ministra Rosa Weber na Ação Cível Originária nº 3.121 em trâmite no Supremo Tribunal Federal se mostrou condizente com os instrumentos internacionais subscrito pelo Brasil, além do respeito para com os princípios da Constituição da República Federativa do país e as Leis redigidas em prol dos refugiados. De mesmo modo, em um âmbito europeu, a decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia foi harmônica com o episódio da crise do Mediterrâneo, ao ordenar que a Hungria e a República Eslovaca recebessem quotas de refugiados.

Em síntese, durante o conflito, alguns refugiados sírios emigraram para o Brasil e foram, de acordo com o ACNUR e a Agência de Refugiados da ONU, bem recebidos através dos vistos humanitários concedidos.²¹⁰ Entretanto, como discutido na investigação, do mesmo modo que os vistos humanitários são considerados um desenvolvimento positivo no

²⁰⁷ Cfr. SANTOS, Teodoro Silva/ VALE, Ionilton Pereira do, *art. cit.*, pg. 263.

²⁰⁸ Cfr. SARMENTO, Daniel, *A ponderação de interesses na Constituição brasileira*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2000, pgs. 59 e 60.

²⁰⁹ Cfr. CASTLES, Stephen/ MILLER, Mark. *L'era delle migrazioni. Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, Odoya, Bologna, 2012, pg. 341.

²¹⁰ Cfr. ANDRADE, Camila Sombra Muiños de/ JUBILUT, Liliana Lyra/ MADUREIRA, André de Lima, “Humanitarian visas: building on Brazil’s experience”, *art. cit.*, pg. 78.

regime de migração do Brasil, ainda existem algumas deficiências, como o fato de serem estabelecidos por meio de resoluções normativas dos órgãos administrativos do Executivo.

Quer dizer, os vistos podem expirar, podem ser alterados ou até mesmo revogados dependendo tão somente da vontade política do governo. Isto, infelizmente, ainda demonstra uma incerteza e insegurança jurídica para com os refugiados.

Outro problema condiz com as situações específicas em que os vistos são estabelecidos, como por exemplo, o visto humanitário é cedido à grupos específicos de pessoas de acordo com a nacionalidade e o episódio hodierno existente. Deste modo, resta por violar princípios de igualdade e não discriminação, demonstrando que o país deveria apresentar o visto como solução duradoura à todos que necessitam e não só certificar proteção na medida em que crises ocorrem.

Se os vistos humanitários se tornassem mais positivo e efetivo no avanço da proteção aos migrantes humanitários, a conduta do Brasil poderia ser vista como mais satisfatória.

Parace utópico dizer que qualquer solução quanto aos problemas dos refugiados exige uma consciência coletiva para acabar com a violação de seus direitos humanos, porém é realmente através desse grande compromisso que existe a possibilidade de permitir-lhes reconstruir suas próprias vidas ao mesmo tempo que a vivem com dignidade e segurança.

Importante ressaltar que pequenas iniciativas tem sua carga de importância. Apesar de ser um assunto que enfrenta dificuldades diárias, o suporte de diferentes entidades em suas respectivas áreas podem fazer a diferença.

A idéia de oferecer opções e oportunidades aos refugiados deve ser propagada principalmente pelos atores humanitários – Organizações Não Governamentais e também Governamentais – a fim de que progressivamente desempenhem seus papéis, como atores do desenvolvimento, assim como da paz e da segurança.²¹¹

Entende-se ainda que embora a situação dos refugiados trate-se de questão sensível, uma vez que cumprimento dos deveres internacionais de proteção pode entrar em conflito com a soberania dos Estados, é exigível do Poder Executivo uma postura progressista no sentido de adotar medidas capazes de conferir a essa categoria de indivíduos

²¹¹ Cfr. RELATÓRIO GLOBAL TRENDS 2017, pg. 27. Disponível *online* em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>>. Acedido no dia 03.06.2019.

não qualquer tutela, mas aquela que se compatibilize com o exigido pela dignidade da pessoa humana.

BIBLIOGRAFIA

ABRÃO, Carlos Eduardo Siqueira, «"A Extensão dos Efeitos da Condição de Refugiados aos Membros do Grupo Familiar"», *Refúgio no Brasil- Comentários à Lei 9.474/1997*, Editora Quartier Latin, São Paulo, 2017, pgs. 133-143;

ABRAHAM, David, «"From Migration Crisis to Immigration and Integration Regime"», *Direitos Humanos e Refugiados*, Editora UFGD, Dourados, janeiro, 2016, pgs. 1-17;

ACNUR, *A situação dos Refugiados no Mundo 1997-98 – um programa humanitário*, Lisboa, 1998;

AGÊNCIA LUSA, “Falta de alimentos e medicamentos leva 23 milhões de pessoas a deixar a Venezuela” in OBSERVADOR, 14.08.2018. Disponível *online* em: <<https://observador.pt/2018/08/14/falta-de-alimentos-e-medicamentos-leva-23-milhoes-de-pessoas-a-deixar-a-venezuela/>>;

_____, “Venezuela. Fronteira com Brasil continua fechada após ordem de Maduro” in OBSERVADOR, 22.02.2019. Disponível *online* em: <<https://observador.pt/2019/02/22/venezuela-fronteira-com-brasil-continua-fechada-apos-ordem-de-maduro/>>;

_____, “Hungria anuncia conclusão de barreira anti-imigrantes na fronteira com a Sérvia” in OBSERVADOR, 29.08.2015. Disponível *online* em: <<https://observador.pt/2015/08/29/hungria-anuncia-conclusao-de-barreira-anti-imigrantes-na-fronteira-com-a-servia/>>;

_____, “Sarampo volta ao Brasil através de refugiados e imigrantes da Venezuela” in OBSERVADOR, 28.03.2019. Disponível *online* em: <<https://observador.pt/2018/03/28/sarampo-volta-ao-brasil-atraves-de-refugiados-e-imigrantes-da-venezuela/>>;

ALENIKOFF, Alexander, «"State-Centered Refugee Law: From Resettlement to Containment" », *Michigan Journal of International Law*, Vol. 14, nº 1, pgs. 120-138;

ALVES, José Augusto Lindgren, *Direitos Humanos como Tema Global*, São Paulo: Perspectiva, janeiro, 1994;

AMNESTY INTERNATIONAL, “Fenced out Hungary’s violations of refugees and migrants”, 07.08.2015. Disponível *online* em: <<https://www.amnesty.eu/news/fenced-out-hungarys-violations-of-the-rights-of-refugees-and-migrants/>>;

ANDRADE, Camila Sombra Muiños de/ JUBILUT, Liliana Lyra/ MADUREIRA, André de Lima, «”Humanitarian visas: building on Brazil’s experience”», *Forced Migration Review*, n. 53, outubro, 2016, pgs. 76-78;

ANDRADE, José Henrique Fischel de, «” Aspectos históricos da proteção de refugiados no Brasil (1951-1997)”», *Refúgio no Brasil- Comentários à Lei 9.474/1997*, Editora Quartier Latin, São Paulo, 2017, pgs. 41-79;

_____, «”Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados”». In: ARAUJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*, Rio de Janeiro: Renovar, 2001, pgs. 99-125;

ANNAS, George J., *American bioethics: crossing human rights and health law boundaries*, Oxford University Press, Oxford, 2005;

ARENDRT, Hannah, *As origens do totalitarismo*, Trad. Roberto Raposo, 3ª ed., Lisboa: Dom Quixote, 2008;

BAENINGER, Rosana/ MOREIRA, Julia Bertino, «”A integração local de refugiados no Brasil”», *Revista Forced Migration*, ed. 35, julho, 2010, pgs. 48-49;

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira/ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro, «”O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena”», *Revista Forced Migration*, ed. 35, julho, 2010, pgs. 42-46;

BCC, “ONU diz que crise migratória na Venezuela já está quase no nível de fluxo de refugiados no Mediterrâneo”, 25.08.2018. Disponível *online* em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45307311>>;

BETTS, Alexander, *Protection by persuasion: international cooperation in the refugee regime*, New York: Cornell University Press, 2009;

_____, «”State fragility, refugee status and ‘survival migration’”», *Forced Migration Review*, Vol. 43, maio, 2013, pgs. 4-6;

_____/ COLLIER, Paul, *Refuge, Transforming a Broken Refugee System*, UK, Penguin Random House, 2017;

BEZERRA, Adriano Custódio, «” Análise da Jurisprudência do Brasil e de Portugal sobre os Refugiados segundo a Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa - CJCPLP” », *Revista Brasileira de Direitos Humanos*, Editora Magister Ltda., nº 20, janeiro/março 2017, pgs. 98-114;

BONAVIDES, Paulo, *Curso de Direito Constitucional*, Malheiros, São Paulo, 2004;

BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques de/ MOREIRA, Julia Bertino, «”Direitos Humanos e Refugiados: Relações entre regimes internacionais construídos no sistema ONU”», *Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Vol. 7, nº 14, agosto/dezembro 2018, pgs. 59-90;

CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Almedina, 2003;

CARNEIRO, Wellington Pereira, «”A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois” », *Direitos Humanos e Refugiados*, Editora UFGD, Dourados, 2012, pgs. 13-31;

_____, «”O conceito de proteção no Brasil: o artigo 1 (1) da Lei 9.474/97”», *Refúgio no Brasil- Comentários à Lei 9.474/1997*, Editora Quartier Latin, São Paulo, 2017, pgs. 95-103;

CASEIRO, Sofia Felício, «” Longe de casa, longe da justiça?: o acesso à justiça por parte dos refugiados, Away from home, away from justice?: the access to justice for the refugee”», *Dissertação de mestrado em Direito (Ciências Jurídico-Políticas / Direito Internacional Público Europeu apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018*;

CASELLA, Paulo Borba, *O Direito Internacional dos Refugiados – Uma Perspectiva Brasileira*, Editora Renovar, São Paulo, 2001;

CASSESSE, Antonio, *International Criminal Law*, 2ª ed. Oxford University Press, Oxford/ New York, 2008;

CASTLES, Stephen/ MILLER, Mark. *L’era delle migrazioni. Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, Odoja, Bologna, 2012;

CONNELLY, Brian, *Immigration and the European (Dis)Union*, abril, 2018. Disponível online em: <<https://ssrn.com/abstract=3211489>>;

COSTA, J. M. Cardoso da, «"Le principe du respect de la dignité de la personne humaine dans les jurisprudences européennes"», *Science et technologie de la démocratie*, n.º 26, Strasbourg, 1999, pgs. 49-60;

CRÉPEU, François/ KIRMAYER, Laurence/ KUILE, ter Sonia/ MUNÖZ, Marie/ NADEAU, Lucie/ OUIOMET, Marie-Jo/ Rousseau, Cécil, «"Health Care Access for Refugees and Immigrants with Precarious Status"», *Revue Canadienne de Santé Publique*, Canadian Public Health Association, Vol. 99, nº 4, julho/agosto 2008, pgs. 290-292;

DADOS DA POLÍCIA FEDERAL – Fluxo Migratório – 04.12.2018. Disponível *online* em: <<http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/dados-policia-federal-fluxo-migratorio-4-12-2018/view>>;

DALLARI, Pedro, *Constituição e relações exteriores*, São Paulo: Saraiva, 1994;

DAUVERGNE, Catherine, «"Challenges to sovereignty: migration laws for the 21st century"», *New issues in refugee research*, n. 92. Geneva: UNHCR, 2003;

DELGADO, Ana Paula Teixeira, «"A tutela jurídica dos venezuelanos no Brasil: Em busca de novas alternativas às políticas migratórias"», *Revista Humanismo e as Novas Perspectivas do Direito*, Editora Multifoco, Rio de Janeiro, 2018, pgs. 105-119;

DELFIN, Rodrigo Borges, "CNIg reedita concessão de residência temporária de migrantes de países fronteiriços ao Brasil", 03.03.2017. Disponível *online* em: <<https://migramundo.com/cnig-reedita-concessao-de-residencia-temporaria-de-migrantes-de-paises-fronteiricos-ao-brasil/>>;

DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípios*, 2.ed, São Paulo: Martins Fontes, 2005;

FRANCO, Raquel Trabazo Carballal, «"A proteção dos refugiados e apátridas no Brasil: Aplicação prática do artigo 1 (2) da Lei 9.474/1997"», *Refúgio no Brasil- Comentários à Lei 9.474/1997*, Editora Quartier Latin, São Paulo, 2017, pgs. 105-120;

GHOSH, Bimal, *Managing migration: time for a new international regime?*, Oxford: Oxford University Press, 2000;

GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e direita*, Editora UNESP Fundação, São Paulo, 1996;

GLYNN. Irial, «"The genesis and Development of Article 1 of the 1951 Refugee Convention"» *Journal of Refugees Studies*, 2011, v. 25, n. 1, pgs. 134-148;

GODOY, Gabriel Gualano de, «" O que significa reconhecimento da condição de refugiado?"», *Refúgio no Brasil- Comentários à Lei 9.474/1997*, Editora Quartier Latin, São Paulo, 2017 , pgs. 81-91;

GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane, *The Refugee in International Law*, 3ª edição, Oxford, Oxford University Press, 2011;

GUERRA, Sidney, *Direitos Humanos- Curso Elementar*, 3ª ed., Editora Saraiva, 2015;

HOBSBAWN, Eric, *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, São Paulo: Companhia das Letras, 1995;

HONESKI, Vitor Hugo Nicastro, *Os refugiados e o Estado de Exceção: reflexões críticas em torno da cidadania* In *Direitos Fundamentais e Cidadania*, Editora Método, dezembro, 2017;

JUBILUT, Liliana Lyra, «"Melhorando a integração dos refugiados: novas iniciativas no Brasil"», *Revista Forced Migration*, ed. 35, julho, 2010, pgs. 45-49;

_____, «"A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados."», *Direitos Humanos e Refugiados*, Editora UFGD, Dourados, 2012, pgs. 33-56;

_____/ MADUREIRA, André de Lima, « "Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30" », *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Vol. 22, nº 43, Brasília, junho-dezembro, 2014, pgs. 11-33;

KENICKE, Pedro Henrique Gallotti, «"Os Direitos Políticos do Migrante Internacional no Constitucionalismo sul-americano"», *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, Editora Revistas dos Tribunais, Vol. 92, nº 23, julho/setembro 2015, pgs. 105-127;

KHALIL, Asem, «"Socioeconomic Rights of Refugees – The case of Palestinian Refugees in Egypt, Jordan, Lebanon" », *International Journal of Refugee Law*, n. 23, novembro, 2011, pgs. 680-719;

LOESCHER, Gil, *Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis*, New York: Oxford University Press, dezembro, 1993;

MACHADO, Jónatas E. M., *Direito da União Europeia*, 2ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010;

_____, *Direito internacional: do paradigma clássico ao pós-11 de setembro*, 3ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2006;

MAHLKE, Helisane/ YAMAMOTO, Lilian, «"Venezuelan displacement: a challenge to Brazil"», *Forced Migration Review*, outubro, 2017, pg. 50;

MANUAL DE PROCEDIMENTOS E CRITÉRIOS A APLICAR PARA A DETERMINAÇÃO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO – De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados, ACNUR, Lisboa, 1996 – 09.12.2018. Disponível *online* em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf>;

MARINUCCI, Roberto/ MILESE, Rosita, «"Apontamentos sobre Migrações e Refúgio no Contexto Internacional e Nacional"», *Refúgio no Brasil- Comentários à Lei 9.474/1997*, Editora Quartier Latin, São Paulo, 2017, pgs. 27-40;

MARQUES, Carla Cristina/ NOGUEIRA, Maria Beatriz, «"Brazil: ten years of refugee protection"», *Forced Migration Review*, v. 30, junho, 2008, pgs. 57-58;

MARQUES, Mário Reis, "A Dignidade Humana como Prius Axiomático", in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias (Coord. por Manuel da Costa ANDRADE, Maria João ANTUNES, Susana Aires de SOUSA), Vol. IV, Coimbra, 2009;

MILLER, Mark J, *International migration in post-cold war international relations*, Palgrave Macmillan, 2014;

MIRANDOLA, Giovanni Pico Della, *Discurso sobre a dignidade do homem*, Trad. Maria de Lourdes Sirgado Ganho, Lisboa, 2008;

MOREIRA, Julia Bertino. Tese de Doutorado em Ciência Política apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)*, Campinas, 2012, pgs. 1-351;

MORIKAWA, Márcia Mieke, *Deslocados internos: entre a soberania do Estado e a Proteção Internacional dos Direitos do Homem – Uma crítica ao Sistema Internacional de Proteção dos Refugiados*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006;

MULLER, Jan-Werner, «" False Flags: The Myth of Nationalist Resurgence"», *Foreign Affairs*, Vol. 98, nº 1, janeiro/fevereiro 2019, pgs. 35-41;

ONU, *Direitos humanos e refugiados*, Nações Unidas, trad. Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações do 50º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem, 2002;

OPERAÇÃO ACOLHIDA – Casa Civil – Migração em Roraima, 09.05.2018. Disponível *online* em: <<http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/policia-federal-migracao-em-roraima9-de-maio-de-2018/view>>;

OUDEJANS, Nanda/ PIJNENBURG, Annick/ RIJKEN, Conny, «”Protecting the EU external borders and the prohibition of refoulement” », *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 19, dezembro, 2018, pgs. 1-25;

PINA, Teresa, *Direitos Humanos – O que está por fazer no Século XXI – Uma Agenda de Direitos Humanos para o novo Século, no 70º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948-2018)*, Círculo de Leitores e Temas e Debates, Lisboa, 2018;

PIOVESAN, Flávia, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional*, São Paulo: Saraiva, 13ª ed., 2012;

POJMAN, Louis, *Terrorismo, Direitos Humanos e a Apologia do Governo Mundial*, Trad. Célia Teixeira, Editorial Bizâncio, Lisboa, 2007;

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 9, de 14 de março de 2018. Disponível *online* em: <https://lex.com.br/legis_27624738_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_9_DE_14_DE_MARCO_DE_2018.aspx>;

PREFEITURA BOA VISTA, “Prefeita apresenta resultado do mapeamento de venezuelanos que vivem em Boa Vista”. Disponível *online* em: <<https://www.boavista.rr.gov.br/noticias/2018/06/prefeita-apresenta-resultado-do-mapeamento-de-venezuelanos-quevivem-em-boa-vista>>;

RAFFOUL, Jacqueline Salmen, «”Crisis in Venezuela: The Brazilian response to the massive flow of Venezuelans in Roraima”», *Revista de Direito Internacional*, Vol. 15, nº 2, agosto, 2018, pgs. 17-22;

RAMOS, André de Carvalho/ ALMEIDA, Guilherme Assis de, RODRIGUES, André de Carvalho (orgs.), *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*, UNHCR, São Paulo, 2011.

REFÚGIO EM NÚMEROS. Disponível *online* em: <http://www.justica.gov.br/news/de101-mil-refugiados- apenas-5-1-mil-continua-no-brasil/refugioem-numeros_1104.pdf/view>;

RELATÓRIO GLOBAL TRENDS 2017 – 03.06.019. Disponível *online* em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>>

REMPEL, Terry M., «”Who are Palestinian Refugees?” », *Forced Migration Review*, n. 26, novembro, 2006, pgs. 5-7;

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino, «"Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios"», *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 18, nº 37, Curitiba, outubro, 2010, pgs. 17-30;

ROTBURG, Robert Irwin, «"Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators"», IN *When States fail*, Princeton University Press, 2004;

RUSEISHVILI, Svetlana, «"Perfil sociodemográfico e distribuição territorial dos russos em São Paulo: deslocados de guerra da Europa e refugiados da China após a Segunda Guerra Mundial"», *Revista Brasileira de estudos da população*, Vol. 35, julho, 2018, pgs. 1-20;

_____, «"Ser russo em São Paulo: os imigrantes russos e a (re)formulação de identidade após a Revolução bolchevique de 1917"», *Dissertação de Doutorado em Sociologia (Programa de Pós-graduação em Sociologia apresentada à da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP)*, São Paulo, 2016;

SALOMON, Kim. *Refugees in the cold war: toward a new international refugee regime in the early postwar era*, Lund University Press, Bromley: Chartwell-Bratt, 1991;

SANTOS, Teodoro Silva/ VALE, Ionilton Pereira do, «"Os princípios dos direitos fundamentais: uma visão dos princípios sob a ótica do Supremo Tribunal Federal"», *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, 2016, pgs. 261-291;

SARMENTO, Daniel, *A ponderação de interesses na Constituição brasileira*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2000;

SASSEN, Saskia, *Globalizzati e scontenti – Il destino delle minoranze nel nuovo ordine mondiale*, Il Saggiatore, Milão, 2002;

SHORT, Katherine, «"Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável?"», *Revista Internacional de Direitos Humanos*, Vol. 5, nº 9, dezembro, 2008, pgs 173-199;

STERLING, Joe, "Venezuela issues new currency, amid hyperinflation and social turmoil" in CNN, 23.08.2018. Disponível *online* em: <<https://edition.cnn.com/2018/08/20/americas/venezuela-currency/index.html>>;

STF – ACO 3121. Processo: 0069076-95.2018.1.00.0000. Origem: RR – Roraima; Relator Atual: Min. Rosa Weber – 10.06.2019. Disponível *online* em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/verImpressao.asp?imprimir=true&incidente=5437155>>;

DOCUMENTOS

ACORDO SOBRE COOPERAÇÃO SANITÁRIA FRONTEIRIÇA ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA DA VENEZUELA

CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA (OUA).
Disponível *online* em:
<<http://refugiados.net/1cpr/www/legislacao/leis/asilo2/2couaapr.html>>

CONVENÇÃO EUROPEIA PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DAS LIBERDADES FUNDAMENTAIS

COUNCIL OF EUROPE, *Guia dos Direitos Humanos*. Disponível *online* em:
<<https://rm.coe.int/16806a0532>>

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984

DECLARAÇÃO DO BRASIL (CARTAGENA +30)

DECLARAÇÃO DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS E PESSOAS DESLOCADAS

TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA