

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

Vitor Espíndola Ribeiro

O instituto do refúgio entre a teoria e a prática: análise a partir da gestão do fluxo de imigrantes forçados venezuelanos no Brasil (2018-2021)

Florianópolis

2022

Vitor Espíndola Ribeiro

O instituto do refúgio entre a teoria e a prática: análise a partir da gestão do fluxo de imigrantes forçados venezuelanos no Brasil (2018-2021)

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Arno Dal Ri Júnior, Ph.D.

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Ribeiro, Vitor Espindola

O instituto do refúgio entre a teoria e a prática :
análise a partir da gestão do fluxo de imigrantes forçados
venezuelanos no Brasil (2018-2021) / Vitor Espindola
Ribeiro ; orientador, Arno Dal Ri Júnior, 2022.
130 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Direito Internacional dos Refugiados. 3.
Fluxo Migratório Venezuelano. 4. Brasil. I. Dal Ri Júnior,
Arno. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação
em Direito. III. Título.

Dedico este trabalho aos meus avós Vilmar Ribeiro (*in memoriam*) e Maurina Francisca Gonçalves Espíndola (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelo dom da vida e pela força concedida para concluir essa tão significativa etapa da graduação. Em meio ao contexto em que o mundo está vivendo, em meio a tantas e trágicas mortes, causadas sobretudo pela COVID-19 que nos assola desde o início de 2020, considero, mais do que nunca, o viver uma demonstração diária da graça divina.

Agradeço aos meus pais, Júnior e Vanessa, por estarem comigo durante esses 22 anos de vida, sempre com total apoio e amor. Agradeço pelo lar (no sentido mais amplo possível do termo) que temos construído juntos, pelo esforço total de ambos em me proporcionar a melhor formação educacional e cultural possível. Agradeço, ainda, pela esporádica pergunta que me redirecionava ao objetivo: “ainda não terminasses o TCC?”. Agradeço também à minha irmã Vitória por, de certo modo, ressignificar minha vida, por me fazer entender e praticar o amor, a empatia, a compreensão e o cuidado com o próximo.

Agradeço à toda minha família. Aos meus avós, por me ensinarem a importância da educação e a sua capacidade transformadora. Em especial, agradeço à minha avó Eli, mãe duas vezes, pelo exemplo de ser humano que é e pelos sábios conselhos e ensinamentos de vida. A todos meus tios e tias, pelas constantes palavras de afeto, incentivo e pelos ricos exemplos. Aos meus primos e primas, pelo companheirismo desde sempre.

Agradeço à querida UFSC, *Alma Mater*, por ser minha segunda casa no decorrer dessa graduação, pelos bons momentos vividos em seus corredores, bibliotecas, salas de aula, auditórios e na querida sala 313 do CCJ.

Agradeço ao meu orientador, Professor Arno, exemplo de dedicação e verdadeira paixão pelo ensino e pesquisa no ramo do direito internacional. Obrigado pelo pronto acompanhamento e auxílio, pela calma e tranquilidade, mesmo quando compartilhei alguns anseios e angústias ao longo desse projeto.

Agradeço ao *Ius Gentium*, grupo de pesquisa em direito internacional da UFSC, e a todos os seus pretéritos e atuais integrantes, pelo meu acolhimento desde a primeira fase do curso, e por fomentar em mim o interesse, as dúvidas e a admiração por essa fascinante, complexa e indispensável disciplina. Obrigado pelos ambientes de conversa, estudos, debates, amizade e companheirismo.

Agradeço aos meus distintos amigos, que tive o prazer e a honra de conhecer ao longo desses 5 anos de faculdade, além dos que permaneceram em minha vida desde o ensino fundamental, ensino médio e também aqueles os quais Deus me permitiu conhecer em minha

caminhada cristã. Sintam-se aqui contemplados, pois seria injusto tentar nomear a todos e fracassar em fazê-lo. Que todos esses laços perdurem.

Por fim, deixo especial agradecimento aos meus professores, não somente os da UFSC, mas também àqueles que conheci em tantos anos de educação pública. Obrigado pelo empenho sem medidas, pelo amor ao ensino, a par de qualquer outra coisa. Não é uma conquista só minha, mas também de vocês, que fizeram parte da minha educação nos saudosos Colégios Júlia Strzalkowska, Jairo Callado e Instituto Estadual de Educação. Aos professores do cursinho “Pró-Universidade”, também meu obrigado.

Não se pode esquecer que os Estados foram historicamente criados para os seres humanos. O novo jus gentium de nossos tempos encontra-se centrado não nos Estados, mas sim nos seres humanos, mantendo em mente as necessidades da comunidade internacional como um todo.
(Antônio Augusto Cançado Trindade)

RESUMO

Tendo em vista que a tutela dos povos refugiados é um tema latente que se manifesta no direito internacional e nas relações internacionais hodiernas, ao lado de que as complexas realidades geopolíticas dos países ao redor do globo muitas das vezes são o estopim de fluxos de movimentos migratórios involuntários, produzindo consequências para além dos Estados de origem dos refugiados, o presente trabalho de conclusão de curso objetiva responder a seguinte questão: como o instituto do refúgio tem se manifestado na realidade brasileira, a partir da gestão do fluxo dos migrantes forçados venezuelanos, no período de 2018 a 2021, e quais medidas podem ser tomadas para o aperfeiçoamento da proteção dos refugiados no Brasil? A partir do método bibliográfico, e após a visita de aspectos históricos, conceituais e normativos do refúgio, bem como com o subsídio de dados estatísticos e matérias jornalísticas, entende-se que, a partir de 2020 e com a chegada da Pandemia da COVID-19, não só as normas editadas relativas à gestão de fronteiras feriram regras e princípios fundamentais que regem a proteção aos refugiados, como o Estatuto dos Refugiados, a Lei de Migração e o Princípio da Não Devolução, mas houve também um significativo recuo da efetividade do sistema brasileiro de refúgio. Nesse cenário, a pesquisa busca apontar, ao fim, ao menos três caminhos que podem ser tomados para aperfeiçoar a tutela aos refugiados no Brasil: a reconexão entre o direito internacional dos refugiados e o direito internacional dos direitos humanos; a persecução das soluções duráveis em meio aos obstáculos que se levantam na atualidade; e o aprimoramento do sistema brasileiro de reconhecimento da condição de refugiado.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Refugiados. Fluxo migratório venezuelano. Brasil.

ABSTRACT

Given that the protection of refugee peoples is a latent issue that manifests itself in international law and international relations nowadays, alongside the complex geopolitical realities of countries around the globe are often the trigger for flows of involuntary migratory movements, producing consequences beyond the refugee's States of origin, the present course conclusion work aims to answer the following question: how the refuge institute has manifested itself in the Brazilian reality, from the management of the flow of Venezuelan forced migrants, in the period from 2018 to 2021, and what measures can be taken to improve refugee protection in Brazil? From the bibliographic method, and after visiting historical, conceptual and normative aspects of the refuge, as well as with the subsidy of statistical data and journalistic materials, it is understood that, from 2020 and with the arrival of the Pandemic of COVID-19, not only did the edited rules regarding border management violate fundamental rules and principles that guide refugee protection, such as the Refugee Statute, the Migration Law and the Principle of Non-Return, but there was also a significant decline in the effectiveness of the Brazilian refugee system. In this scenario, the research seeks to point out, in the end, at least three paths that can be taken to improve refugee protection in Brazil: the reconnection between international refugee law and international human rights law; the pursuit of durable solutions in the midst of the obstacles that arise today; and the improvement of the Brazilian refugee status recognition system.

Keywords: International Refugee Law. Venezuelan migratory flow. Brazil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Como se reconhece a condição de refugiado?	55
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Semelhanças e diferenças entre os institutos do asilo e do refúgio	37
--	-----------

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados.

ANUAR - Administração das Nações Unidas para Auxílio e Reabilitação.

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

CNIg - Conselho Nacional de Imigração.

CONARE - Conselho Nacional para os Refugiados.

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social.

ESG - Escola Superior de Guerra.

ONU - Organização das Nações Unidas.

OIR - Organização Internacional dos Refugiados.

ONGs - Organizações Não Governamentais.

RNM - Registro Nacional Migratório.

STF - Supremo Tribunal Federal.

TSJ - Tribunal Superior de Justiça.

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. A CONSTRUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: ASPECTOS HISTÓRICOS E PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS	17
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DO REFÚGIO NO DIREITO INTERNACIONAL: DE FENÔMENO SOCIAL A INSTITUTO JURÍDICO.....	17
2.2 ELEMENTOS IDENTIFICADORES DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO.....	28
2.3 APROXIMAÇÕES E DISTINÇÕES ENTRE REFÚGIO, ASILO E APATRIDIA	31
3. TUTELA DOS REFUGIADOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .	39
3.1 PREMISSAS CONSTITUCIONAIS.....	40
3.2 ESTATUTO DOS REFUGIADOS	48
3.3 LEI DE MIGRAÇÃO E DECRETO 9.199 DE 20 DE NOVEMBRO DE 2017	59
4. A PRÁTICA DO REFÚGIO NO BRASIL: ANÁLISE A PARTIR DA GESTÃO DO FLUXO MIGRATÓRIO VENEZUELANO E POSSÍVEIS DIREÇÕES DE APERFEIÇOAMENTO	68
4.1 GOVERNO NICOLÁS MADURO: DA CRISE HUMANITÁRIA AO FLUXO DE REFUGIADOS VENEZUELANOS	68
4.2 A GESTÃO DO FLUXO DE REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL (2018- 2021): ENTRE A IMIGRAÇÃO EM MASSA E A PANDEMIA DA COVID-19	79
4.3 POSSÍVEIS DIREÇÕES DE APERFEIÇOAMENTO DA TUTELA DOS REFUGIADOS NO BRASIL	89
4.3.1 Direito dos refugiados e direito internacional dos direitos humanos	89
4.3.2 A persecução das soluções duráveis em meio aos desafios contemporâneos	96
4.3.2.1 Repatriação voluntária.....	97
4.3.2.2 Integração local.....	99
4.3.2.3 Reassentamento	101
4.3.3 O aprimoramento do procedimento brasileiro para o reconhecimento da condição de refugiado	104
5. CONCLUSÃO	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	113

1. INTRODUÇÃO

A tutela dos povos refugiados é um tema latente que se manifesta no direito internacional e nas relações internacionais hodiernas. Não raro, a mídia noticia temas correlatos ao refúgio, como o aumento de fluxos migratórios, as dificuldades de integração local experienciada por essas pessoas, e até mesmo as reações negativas das comunidades locais. De fato, os refugiados são um grupo vulnerável que merece especial atenção da comunidade internacional, estimando-se que, atualmente, são mais de 20 milhões de pessoas sob os cuidados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)¹.

O desencadeamento desses movimentos forçados pode ocorrer a partir de várias causas, como conflitos armados entre Estados, guerras civis, pobreza extrema e dificuldade de acesso a comida e água, prisões arbitrárias e tortura, dentre outras circunstâncias que violam direitos humanos, refletindo as complexas realidades geopolíticas dos países ao redor do globo. Não bastasse isso, como o refúgio tem por uma de suas características justamente a transposição de fronteiras entre Estados, os efeitos desse contexto não são sentidos apenas no Estado de origem dos refugiados, mas principalmente nos estados de chegada.

Um fluxo de refugiados que vem requerendo especial atenção dos governos do mundo todo e da sociedade em geral é o dos migrantes venezuelanos. Estima-se que até 2021, o número de venezuelanos que se viram obrigados a sair de seu país de origem para a preservação de suas vidas chegou em aproximadamente 5,5 milhões, tornando-se o segundo maior movimento de refugiados do mundo. Desse total, mais de 260 mil se encontram no Brasil², carentes das mais diversas necessidades.

Nesse quadro, o presente trabalho de conclusão de curso objetiva responder a seguinte questão: como o instituto jurídico do refúgio tem se manifestado na realidade brasileira, a partir da gestão do fluxo dos migrantes forçados venezuelanos, no período de 2018 a 2021, e quais medidas podem ser tomadas para o aperfeiçoamento da proteção dos refugiados no Brasil?

A relevância do tema e do nó central da presente pesquisa reside justamente na necessidade de aferir se, no recorte de tempo citado, as ações adotadas para assistência, proteção e gestão dos refugiados venezuelanos estão em conformidade com o regramento normativo

¹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Figures at a glance**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>. Acesso em: 27 jan. 2022.

² WORLD VISION. **Venezuela Crisis Response: Situation Report**. Brazil: World Vision Brazil, 2021. Disponível em: <https://www.wvi.org/publications/report/venezuela-crisis/venezuela-migrant-and-refugee-crisis-response-update-february>. Acesso em: 27 jan. 2022.

pertinente, conformado não só pelas leis internas brasileiras e sua Constituição, mas também pelos diversos instrumentos internacionais que regem a matéria, a fim de garantir, sobretudo, segurança jurídica no tratamento dos refugiados, além de permitir que sejam indicados possíveis caminhos de aperfeiçoamento da proteção dos refugiados no Brasil.

Para responder a essa questão, a pesquisa se valerá principalmente do método bibliográfico, recorrendo para além das fontes jurídicas retro citadas, também a manuais correlatos ao direito internacional, artigos científicos que abordam diversos temas importantes para o desenvolvimento dos argumentos, dados estatísticos, publicações jornalísticas e jurisprudências, não se limitando às fontes em português.

Diante disso, o trabalho foi dividido em três seções principais, cada uma delas contendo três subseções. A primeira seção objetiva ser uma aproximação inicial à matéria do direito internacional dos refugiados, e portanto trata de temas basilares da matéria. O ponto de partida será discorrer sobre o histórico de inserção do refúgio na pauta do direito internacional, entendendo seu processo de transformação de um fenômeno social observável a um instituto jurídico. Nesse espaço, serão apresentados os principais marcos normativos internacionais e regionais sobre tema, com ênfase em seus contextos e definições do termo “refugiado”. No segundo tópico, serão traçados os caracteres inerentes à situação de refúgio, utilizados como referência para o reconhecimento formal dessa condição.

No terceiro passo desta seção, serão estabelecidas distinções entre categorias específicas de indivíduos no direito internacional, quais sejam, refugiados, asilados e apátridas. Buscar-se-á conceber suas abrangências, semelhanças e divergências, de modo que essas expressões não sejam confundidas ou equalizadas de modo indiscriminado.

Visitadas as premissas introdutórias ao refúgio, avança-se para o segundo capítulo do trabalho, que busca construir uma base jurídica da tutela dos refugiados no ordenamento brasileiro. Em um primeiro momento, são identificados princípios e garantias constitucionais que devem ser observados na elaboração e instrumentalização das normas correlatas ao refúgio. A abordagem trará uma compreensão geral do conteúdo jurídico desses princípios, uma posterior delimitação ao contexto do refúgio, e por fim quais consequências decorrem da sua observância nessa área específica.

Em sequência, aponta-se para duas importantes normas de proteção e assistência aos refugiados, as Leis nº 9.474/1997 (que instituiu o Estatuto do Refugiado) e 13.445/2017 (também chamada de Lei de Migração), cada uma delas tratadas em uma subseção própria. Aqui, será ressaltada a inovação brasileira dentro do contexto latino-americano, com a definição

ampliada do termo “refugiado” presente na Lei de 9.474/1997, bem como as previsões normativas acerca da condição jurídica do refugiado. Posteriormente, é feita uma breve revisão acerca da instituição do Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE), sua composição e competências. Em seguida, será visto o processo de solicitação para o reconhecimento da condição de refugiado, desde o requerimento até eventual recurso.

A última subseção aborda a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), dando-se destaque para a mudança de paradigma no tratamento dos imigrantes, os princípios e mecanismos de proteção que são acrescentados, e também as medidas de retirada compulsória do território nacional, tendo-se em desfecho uma breve tratativa do Decreto 9.199 de 20 de novembro de 2017.

Encerradas as considerações acerca dos aspectos históricos, conceituais, principiológicos e normativos do instituto do refúgio, seja em nível internacional ou no âmbito do Estado Brasileiro, direciona-se a pesquisa para uma abordagem final da matéria, tendo em vista o objetivo de verificar como se deu a gestão do fluxo de refugiados venezuelanos no Brasil, no período de 2018 a 2021, e quais caminhos podem ser seguidos a partir desse quadro.

Desse modo, três questões são de imprescindível consideração, para cada uma sendo reservado uma subseção do último capítulo. A primeira tratará de compreender quais são os contornos do fluxo migratório venezuelano, portanto parte de considerações acerca das origens multifacetadas da crise humanitária da República Bolivariana da Venezuela e o consequente desencadeamento do fluxo de emigração do país, tratando das vicissitudes políticas, econômicas e sociais lá verificáveis, desde 2013 até os dias atuais.

A segunda subseção terá sua atenção voltada para a questão de como se deu a gestão desse fluxo migratório por parte do Estado Brasileiro e qual foi a resposta do seu sistema de concessão de refúgio, permitindo inferir se essa conjuntura está em conformidade com as normas internacionais e nacionais que regem a matéria. A fim de que essa análise seja a mais específica e atual possível, entendeu-se por definir como parâmetro temporal de investigação o período compreendido entre os anos de 2018 e 2021. Optou-se por partir do ano de 2018 pelo fato de que nele foi expedido o relevantíssimo Decreto 9.285 de 2018, o qual reconhece a crise humanitária na Venezuela como causa para o fluxo migratório, revelando desse modo tanto uma maior preocupação quanto uma posição mais ativa do Estado Brasileiro em relação a essa situação.

A última subseção, visando constituir um desfecho geral da pesquisa, trará possíveis direcionamentos para o aperfeiçoamento da proteção aos refugiados no Brasil, sobretudo a primazia pela observância dos direitos humanos e sua aplicação ao refúgio, a persecução das medidas de soluções duráveis à condição de vulnerabilidade dos refugiados, mesmo diante de alguns obstáculos que serão elencados, e por fim o aprimoramento do procedimento brasileiro para reconhecimento da condição de refugiado.

2. A CONSTRUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: ASPECTOS HISTÓRICOS E PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS

Pode-se inferir, em caráter perfunctório, que o estudo do direito internacional dos refugiados requer uma análise tanto teórica quanto prática de seus institutos. É bem verdade que, assim como em muitos outros ramos jurídicos, podem ocorrer dissonâncias entre essas duas esferas de estudo, ocasionadas pela insuficiência dos modelos jurídicos em responder demandas cada vez mais complexas. Não obstante, anterior a uma abordagem de caráter notadamente pragmático do direito internacional dos refugiados (no caso do presente trabalho, a partir do fluxo migratório venezuelano), torna-se necessário apresentar algumas noções introdutórias à própria disciplina, objeto do presente capítulo: os aspectos históricos do refúgio no direito internacional; quais são os elementos identificadores da condição de refugiado; e, por fim, quais os pontos em comum e dissonantes entre os institutos do refúgio, asilo e apatridia.

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DO REFÚGIO NO DIREITO INTERNACIONAL: DE FENÔMENO SOCIAL A INSTITUTO JURÍDICO

Inicia-se a falar, nesse momento, sobre a ascensão do próprio direito dos refugiados na pauta do direito internacional. Podem ser elencados, ao menos, três motivos pelos quais o estudo e a preocupação com o tema dos refugiados é fundamental. Primeiro, porque se trata de um evento imprevisível, que pode acontecer em qualquer lugar e com qualquer pessoa ou grupo de pessoas. Assim, se é um problema para determinados seres humanos, deve ser considerado um problema de todos. Em segundo lugar, não se pode falar em construir uma comunidade global deixando essa questão em segundo plano, ou seja, é um tema que não pode ser negligenciado, e sim estudado e aperfeiçoado. Em terceiro lugar, a política de negligenciar refugiados envolve perigos sociais, econômicos e políticos, não só para os refugiados em si, mas também para os países que os abrigam³.

Verificada a necessidade de estudo do tema relativo aos refugiados, o mesmo é feito a partir da compreensão do seu processo de transfiguração, de um fenômeno multifacetado observável para um instituto jurídico de direito internacional, sendo o primeiro o que pode ser

³ GOEDHART, Gerrit Jan van Heuven. The Problem of Refugees. In: **Recueil des Cours: collected courses**. Vol. 82. Haia: A.W. Sijthoff, 1968, p. 265-266.

entendido como um “fator-gerador”, e o segundo um “produto-resposta”. Assim, o que ocorre com o refúgio é uma relação de causalidade, entre práxis e a ordem jurídica internacional, onde o direito internacional dos refugiados é construído no seio do direito internacional como reação a uma necessidade de proteção e assistência de grupos humanos ameaçados, nos mais diversos aspectos que permeiam sua existência, e portanto é uma matéria atrelada também aos direitos humanos. Nesse sentido,

A proteção internacional dos refugiados tem como fundamento a universalidade dos direitos humanos, que afirma que a dignidade é inerente à pessoa e dessa condição decorrem direitos, independentemente de qualquer outro elemento. Os refugiados são, assim, titulares de direitos humanos que devem ser respeitados em todo momento, circunstância e lugar. A proteção internacional dos refugiados tem ainda por fundamento a indivisibilidade dos direitos humanos, que devem ser concebidos como uma unidade indivisível, interdependente e interrelacionada [...].⁴

Entender o refúgio como um fenômeno leva em conta aspectos multidisciplinares, sejam geográficos, históricos, políticos, sociais, econômicos ou jurídicos, levando à compreensão da dificuldade de se tratar o tema como uma estrutura homogênea e retilínea, mas antes analisá-lo a partir de uma ótica histórica e dinâmica. Em outros termos, o estudo do refúgio como fenômeno envolve uma análise das causas que geraram o movimento forçado de saída do território de origem, o itinerário de crises políticas em países que enfrentam vicissitudes internas, a complexidade de conflitos armados, colapsos internos dos mais variados (saúde, abastecimento, governabilidade), dentre outras situações. Como já mencionado anteriormente, na perspectiva jurídica, a compreensão do direito dos refugiados tem por pressuposto o direito internacional dos direitos humanos, cujo processo de elaboração não é recente, mas que apenas no século XX, após a Segunda Guerra Mundial, alcançou o devido status internacional:

O movimento internacional dos direitos humanos, nascido dos escombros da Segunda Guerra, tinha por lema promover a proteção de qualquer ser humano em qualquer lugar, o que resultou por conferir aos direitos humanos duas características essenciais, quais sejam: a universalidade e a indivisibilidade.⁵

⁴ PIOVESAN, Flávia. O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados. In: ALMEIDA, Guilherme Assis de.; ARAUJO, Nadia de. (Comp.). **O Direito Internacional dos Refugiados: Uma perspectiva brasileira.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 39-40.

⁵ ANNONI, Danielle; VALDES, Lysian Carolina. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil.** Curitiba: Juruá Editora, 2013, p. 69.

Em sequência, dizer que o refúgio se apresenta na atualidade como um instituto jurídico é afirmar que se trata de um modelo, que representa a organização e as relações lógicas entre as normas de mesma matéria com fins correspondentes, superando a sua definição como estatuto, isto é, conjunto de leis ou códigos⁶. Em outros termos, não basta aglomerar a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados e, aqui no Brasil, a Lei nº 9.474 de 1997, que implementou o Estatuto Brasileiro dos Refugiados. Antes, esses instrumentos normativos se relacionam e criam uma certa entidade jurídica, uma ferramenta de proteção de um grupo específico de pessoas.

Com base nos registros que se tem acesso, entende-se que desde os tempos mais longínquos da história humana existem costumes ou leis de tratamento de não-nacionais, seja em um sentido amplo ou em relação àqueles que buscam alguma forma especial de proteção⁷. Nesse sentido, visualiza-se a prática de proteção de indivíduos perpassando o cotidiano das civilizações da antiguidade, medievo, modernidade e contemporaneidade.

O refúgio, como instituto jurídico, ascende na comunidade internacional a partir do século XX. Para fins de melhor compreensão, sua análise histórica pode ser didaticamente dividida em quatro períodos. O primeiro se insere, aproximadamente, entre 1921 até 1933. O segundo se estende desde 1933 até 1950. O terceiro passa a correr desde 1951 até 1968. Por fim, o quarto período se estabelece em 1969 e, ao que tudo indica, continua vigente nos dias atuais.

No início do século XX, muitas pessoas que eram perseguidas, viram-se na necessidade de fugir de seu país de origem para zelar pela sua vida e segurança, principalmente as que se encontravam na então instituída União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Isso não quer dizer que, antes desse evento, não havia a prática da migração forçada, mas sim que a partir do expressivo contingente de aproximadamente um milhão de refugiados que deixaram a URSS⁸, a comunidade internacional passou a vê-los com outros olhos. Esse foi o primeiro evento de uma série de crises geopolíticas ao redor do globo, que contribuíram para o aumento dos fluxos migratórios de refugiados. Desse modo,

⁶ REALE, Miguel. **Noções Preliminares de Direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 179-180.

⁷ BALOGH, Elemér. World Peace and the Refugee Problem. *In: Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. Vol. 75, 1949, p. 379.

⁸ GOEDHART, op. cit., p. 271.

Com o elevado número de refugiados produzidos pelas guerras e perseguições das mais variadas, a necessidade da criação de um sistema capaz de se ocupar deles em permanente funcionamento e que procurasse uma solução duradoura para o problema, tornou-se um imperativo nas relações internacionais ao longo do século XX.⁹

Diante do contexto massivo de refugiados russos, a Cruz Vermelha foi a instituição que se viu, em um primeiro momento, na linha de frente de assistência. Percebendo que ia ser incapaz de ter êxito sozinha, recorreu ao apoio da Liga das Nações, a qual instituiu, em 1921, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos¹⁰. Mesmo que com um escopo inicial bem delimitado, ao longo das décadas o Comissariado foi ampliando sua competência de atuação, a fim de prestar auxílio a outros povos, como armênios e assírios.

Nesse cenário, o primeiro dos esforços da comunidade internacional desde 1921 foi conferir passaportes internacionalmente reconhecidos, que permitissem o movimento e o reassentamento dos refugiados. Em 1922, foi criado o “Passaporte Nansen” para os refugiados russos (fazendo referência ao primeiro Alto Comissário do órgão, Fridtjof Nansen), e em 1924 para os armênios, ambos por meio de acordos entre os países europeus. Atos posteriores foram celebrados, visando aperfeiçoar e ampliar o alcance de concessão desses documentos a refugiados advindos de outros países¹¹.

Outra provisão da Liga das Nações foi o Acordo sobre o Status Jurídico de Refugiados Russos e Armênios, de 1928. Tal ato concedeu aos representantes do Alto Comissariado para Refugiados da Liga das Nações poderes “quase consulares”, habilitando-os para proteção e assistência dos refugiados nos países onde tivessem escritórios, semelhante à relação de proteção e certificação de documentos entre um estrangeiro e o consulado de seu país de nacionalidade, permitindo que os refugiados pudessem praticar um número maior de atos da vida civil e terem mais direitos resguardados¹².

Não obstante, o Alto Comissariado tinha um período limitado de atuação, que expiraria em 1931. Assim, foi necessária a criação, um ano antes, do Escritório Nansen para os Refugiados. A partir da atuação do Escritório, foi formulada a primeira convenção internacional sobre o tema, em 1933: a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, sediada em Genebra. Um de seus pontos de destaque é a instituição do princípio *non-refoulement*, ou

⁹ SILVA, César Augusto Silva da; RODRIGUES, Viviane Monzine. Refugiados: os regimes internacionais de direitos humanos e a situação brasileira. In: SILVA, César Augusto Silva da (Org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Editora UFGD, 2012, p. 127. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/1102>. Acesso em: 21 jan. 2022.

¹⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 73-74.

¹¹ GOEDHART, op. cit., p. 284-285.

¹² GOEDHART, op. cit., p. 286.

“princípio da não devolução”, o qual proíbe que um solicitante de refúgio seja obrigado a voltar ao seu Estado de origem, onde é ameaçado¹³. A previsão do princípio *non-refoulement* é um dos vetores fundamentais quando se fala em refúgio, pois é inconcebível que um Estado obrigue os refugiados presentes em seu território a retornarem ao seu país de origem, onde podem sofrer as mais diversas violações de direitos. Assim foi previsto na Convenção:

Artigo 3. Cada Parte Contratante compromete-se a não retirar do seu território por medidas policiais, tais como expulsão ou repulsão, os refugiados que tenham sido legalmente admitidos no seu território, a menos que tais medidas sejam exigidas por razões de segurança nacional ou ordem pública.
Em qualquer caso, comprometem-se a não devolver os refugiados ao seu país de origem [...].¹⁴

As considerações até aqui apresentadas compõem o primeiro momento da construção do direito internacional dos refugiados. Como “fator-gerador” desse movimento, é possível identificar a instauração da URSS e sua política interna repressiva, já que a quase totalidade dos refugiados nesse recorte histórico era de origem russa. Sob a perspectiva jurídica, a resposta da sociedade internacional foi essencialmente pragmática, em um sentido administrativo e logístico, em razão do foco em se desenvolver uma resposta pautada em políticas e procedimentos que facilitassem a identificação e a assistência aos refugiados.

Nessa posição, um equívoco identificável é o caráter provisório dos órgãos de assistência aos refugiados, pois se supôs que a situação seria resolvida em um espaço de tempo relativamente curto. Ao contrário, se mostrou necessária uma continuação das atividades, pois cada vez mais surgiam novas situações emergenciais e demandas de refugiados por proteção.

Com o crescimento da Alemanha nazista, um novo grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade ganha destaque na comunidade internacional: os refugiados judeus. Como haviam diversos conflitos e pressões políticas sobre o Escritório Nansen, entidade até então responsável pela assistência aos refugiados, é instituído o Alto Comissariado para os Refugiados Provenientes da Alemanha, em 1933, incorporado pela Liga das Nações em 1936. Mesmo assim, como se pensava que essa problemática era temporária, tanto o Escritório Nansen quanto o Alto Comissariado possuíam um prazo para suas atividades que findava em

¹³ JUBILUT, op. cit., p. 76.

¹⁴ SOCIÉTÉ DES NATIONS. **Convention relative au statut international des réfugiés**. Genève, 1933, tradução nossa. “Article 3. Chacune des Parties contractantes s'engage à ne pas éloigner de son territoire par application de mesures de police, telles que l'expulsion ou le refoulement, les réfugiés ayant été autorisé à y séjourner régulièrement, à moins que lesdites mesures ne soient dictées par de raisons de sécurité nationale ou d'ordre public [...] Elle s'engage, dans tous les cas, à ne pas refouler les réfugiés sur le frontières de leur pays d'origine”. Disponível em: <https://www.wdl.org/pt/item/11580/>. Acesso em: 30 mar. 2021.

1938. Em vista disso, nesse mesmo ano é instituído o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados. Outro evento foi a realização de uma conferência convocada pelo então presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, em Évian (França). Nesta ocasião, estabeleceu-se o Comitê Intergovernamental de Refugiados, cujo objetivo era facilitar a saída dos refugiados da Alemanha e da Áustria, para posteriores oportunidades de reassentamento¹⁵.

O alcance da proteção dos refugiados pelo Comitê Intergovernamental foi consideravelmente ampliado com a Conferência das Bermudas em 1943, “à todas as pessoas onde quer que estejam, as quais, como resultado dos eventos na Europa, tiveram que deixar ou podem deixar seus países de residência pelo perigo a suas vidas ou liberdades por motivo de raça, religião ou crença política”¹⁶.

Em 1945, a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU) influencia consideravelmente o quadro de proteção aos refugiados. Após a criação da Administração das Nações Unidas para Auxílio e Reabilitação (ANUAR) nesse mesmo ano, houve uma cooperação de entes internacionais, onde foi estabelecida uma divisão de competências: a ANUAR prestou auxílio material e para repatriação dos refugiados e deslocados. O Comitê Intergovernamental foi incumbido de dar assistência material aos refugiados em áreas geográficas não alcançadas pela ANUAR, bem como prover reassentamento para aqueles que não podiam ser repatriados. Por sua vez, o Alto Comissariado prestou assistência jurídica¹⁷.

Como o Alto Comissariado foi um órgão atrelado à Liga das Nações, com o enfraquecimento desta, aquele também foi perdendo sua capacidade de atuação, até encerrar suas atividades junto com a Liga em 1946. Suas atribuições foram transferidas ao Comitê Intergovernamental até 1947. Nesse mesmo ano, a Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados, maior agência da ONU até então (tanto em alcance geográfico quanto em número de colaboradores), assume a posição ocupada pelas organizações anteriores (Liga das Nações, Comitê Intergovernamental e ANUAR)¹⁸.

Os principais assuntos que a Comissão Preparatória enfrentou foram direitos humanos, apatridia, coordenação de procedimentos de declaração de morte e documentos de viagem, até dar lugar à Organização Internacional dos Refugiados (OIR) em 1948¹⁹. Não obstante,

¹⁵ GOEDHART, op. cit., p. 272-274.

¹⁶ Ibidem, p. 274, tradução nossa. “*all persons wherever they may be, who, as a result of events in Europe, have had to leave or may have to leave their countries of residence because of the danger to their lives or liberties on account of their race, religion or political beliefs*”.

¹⁷ GOEDHART, op. cit., p. 274.

¹⁸ BALOGH, op. cit., p. 430.

¹⁹ Ibidem, p. 431-432.

Em face do bom trabalho de sua Comissão Preparatória, a Organização Internacional para os Refugiados teve facilitadas as suas tarefas, quais sejam: (1) identificação, registro e classificação dos refugiados, (2) auxílio e assistência, repatriação, proteção jurídica e política, (3) transporte e reassentamento e (4) restabelecimento de refugiados.

O tratado constitutivo dessa organização trazia, ainda, uma definição mais ampla do termo *refugiado* e colocava sob sua proteção as pessoas “deslocadas internamente”, fato inédito no Direito Internacional dos Refugiados.²⁰

A OIR, entre 1947 e 1952, reassentou mais de 1 milhão de refugiados, e prestou auxílio a outras centenas de milhares. Contudo, como o seu mandato era provisório, ela foi liquidada em 1952. Tendo ciência de que a Organização iria findar, mas o problema iria persistir, instituiu-se o ACNUR, em 1950, agência que permanece na linha de frente da assistência aos refugiados até os dias atuais²¹.

Ante o exposto, do período anterior à Segunda Guerra Mundial até o início da década de 50, identifica-se o segundo momento da construção do direito internacional dos refugiados, estes em sua esmagadora maioria oriundos da Alemanha nazista. Mais uma vez, a repressão e a perseguição engenhosamente institucionalizadas transfiguram uma crise interna em uma crise transfronteiriça, para a qual a comunidade internacional ainda não possuía um arcabouço jurídico e institucional apropriadamente consolidado.

Ademais, a reação ao fenômeno do refúgio foi mais uma vez pautada por medidas de cunho prático e provisório, destacando-se a instituição de um número considerável de órgãos internacionais, incumbidos da assistência aos refugiados. De um lado, isso resultou em uma atuação fragmentada e de certa forma descontínua. Por outro, se tem um alcance cada vez mais universal das políticas de assistência internacional aos refugiados, com uma paulatina extensão do seu conceito e da competência de atuação dos órgãos internacionais.

A elaboração da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, em 1951, marca um novo período no itinerário em análise, sendo considerada pela grande parte da doutrina e dos pesquisadores internacionalistas de todo o mundo como o documento paradigma no que se refere à tutela dos refugiados²². A referida Convenção versa o seguinte, no que toca a definição do termo “refugiado”:

²⁰ JUBILUT, op. cit., p. 79.

²¹ GOEDHART, op. cit., p. 277-278.

²² Cf. SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. v.1. São Paulo: Atlas, 2002, p. 395; HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. New York: Cambridge University Press, 2005, p. 91; ISLAM, Rafiqul; BHUIYAN, Jahid Hossain. International legal protection for refugees: articulating challenges and options. *In*: ISLAM, Rafiqul; BHUIYAN, Jahid Hossain (Ed.). **An Introduction to International Refugee Law**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. p. 2 e RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. *In*: RAMOS, André de Carvalho;

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados [...]

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.²³

Pelo que é possível inferir, duas são as possibilidades aqui apresentadas para que um indivíduo seja considerado refugiado. Na primeira delas, deve-se preencher os requisitos de pelo menos um dos marcos normativos mencionados que são anteriores à Convenção, e nessa hipótese o refugiado seria denominado de “estatutário”²⁴. Um exemplo seria a pessoa que correspondesse ao artigo 2º do Acordo de 12 de maio de 1926 Relativo à Emissão de Certificados de Identidade para Refugiados Russos e Armênios:

2. A Conferência adota as seguintes definições do termo “refugiados”:

Russo: Qualquer pessoa de origem russa que não goze ou que já não goze da proteção do Governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e que não tenha adquirido outra nacionalidade.

Armênio: Qualquer pessoa de origem armênia anteriormente súbito do Império Otomano que não goza ou que já não goza da proteção do Governo da República Turca e que não tenha adquirido outra nacionalidade.²⁵

RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Orgs.). **60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 25. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

²³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 1951. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 05 abr. 2021.

²⁴ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados. Genebra: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2011, p. 11, §32. Disponível 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. Acesso em: 27 set. 2021.

²⁵ LEAGUE OF NATIONS. **Arrangement of 12 May 1926 relating to the Issue of Identity Certificates to Russian and Armenian Refugees**. Genebra, 1926, tradução nossa. “2. *The Conference adopts the following definitions of the term "refugees": "Russian: Any person of Russian origin who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Union of Socialist Soviet Republics and who has not acquired another nationality. "Armenian: Any person of Armenian origin formerly a subject of the Ottoman Empire who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Turkish Republic and who has not acquired another nationality"*. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dd8b5802.html>. Acesso em: 06 abr. 2021.

Alternativamente, para que seja configurada sua condição de refugiado, o indivíduo deve se encontrar fora do seu país de nacionalidade ou residência habitual, sem possibilidade de proteção ou regresso ao mesmo, tendo em vista o fundado temor de perseguição em razão de alguma condição personalíssima (raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas) e de um marco histórico delimitado (Primeira e Segunda Guerras Mundiais).

Em que pese a tentativa de uniformização de entendimento realizada pela Convenção de 1951, a sua definição do termo “refugiado” logo encontrará limitações. Sejam elas temporais (em virtude da especificação dos eventos ocorridos antes de 1951) ou geográficas (pela referência a documentos anteriores que se tratavam de indivíduos oriundos de países específicos), o fato é que foram verificados outros fluxos de refugiados que corriam o risco de não obterem a proteção conferida pelas Nações Unidas, por não preencherem os requisitos restritivos acima elencados²⁶. Nesse ínterim, houve a necessidade de, em 1967, ser editado o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, que prevê:

ARTIGO 1.

Disposições Gerais

[...]

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção [de 1951], como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.²⁷

Entende-se que o desuso da limitação temporal foi acertado, pois um grupo maior de indivíduos pôde, a partir de então, ser classificado como refugiado, e recorrer ao aparato jurídico internacional como tal. Desse modo, os Estados não puderam mais se escusar de prestar auxílio a um indivíduo porque este não fez parte de um fluxo específico e datado de refugiados. Essa preocupação de promover um maior alcance da proteção dada pela ONU aos refugiados consta desde o preâmbulo do Protocolo de 1967: “Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção [de 1951], independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto [...]”²⁸.

²⁶ RAMOS, op. cit. p. 25-26.

²⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Nova Iorque, 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 06 abr. 2021.

²⁸ ONU, 1967.

A consequência lógica da extensão do conceito de refugiado foi a ampliação de atuação do ACNUR. Antes, a instituição tinha por escopo principalmente o continente europeu, e a partir de então firma um compromisso verdadeiramente global de assistência aos grupos refugiados, onde quer que se encontrarem. Tem-se, portanto, configurada a extensão da competência de atuação do aparato jurídico internacional, seja *ratione personae* ou *ratione loci*. Em suma, o que se tinha era uma definição com pretensão global (que partiu da Convenção de 1951), e que foi editada pelo Protocolo de 1967. Não obstante, mesmo após o advento do Protocolo, a tutela dos refugiados proferida pela ONU não era capaz de refletir as reais necessidades das regiões terceiro-mundistas²⁹.

Após a Segunda Guerra, outros acontecimentos contribuíram para o aumento da relevância de uma proteção jurídica mais refinada dos refugiados, como a instituição do Estado de Israel, que culminou no fluxo de refugiados palestinos, que atualmente estão sob a tutela da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente. Também cabe destacar o período da Guerra Fria, onde as ações de assistência aos refugiados eram utilizadas como ferramenta política. Assim, os critérios de reconhecimento dos refugiados não eram mais os legalmente previstos, tão somente a aferição do país de origem e sua consequente filiação a um dos blocos polarizados. O processo de descolonização e independência dos países africanos e asiáticos foi outro marco que merece destaque, onde muitas pessoas se deslocaram em virtude da violência gerada por guerras civis e de independência, principalmente nas décadas de 60 e 70. Nesse mesmo período, os países latino-americanos vivenciaram um movimento generalizado de regimes totalitários, onde a crescente violação dos direitos humanos ensejou a imigração forçada³⁰.

Nesses contornos, um novo período da tutela dos refugiados na comunidade internacional emerge, marcado pela regionalização da proteção dessas pessoas, que não sendo suficientemente contempladas nos instrumentos até então vigentes, ensejaram uma nova forma de pensar, instituir e efetivar direitos, ligada à corrente dos direitos humanos e do direito internacional humanitário.

Desse modo, dois documentos regionais de proteção dos refugiados se destacam: a Convenção da Organização da Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África, em 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984. No

²⁹ SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos refugiados:** do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018, p. 109-111.

³⁰ JUBILUT, op. cit., p. 26-29.

âmbito da Convenção Africana, a definição do termo “refugiado” se encontra plasmada logo no artigo 1º que, após reforçar a definição trazida pela Convenção de 1951, acrescenta:

Definição do termo Refugiado

2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.³¹

A Convenção Africana trouxe um enfoque, que realça novos motivos que possam levar qualquer indivíduo a deixar seu país de origem, quais sejam: agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou demais acontecimentos que perturbem de alguma forma a ordem interna do Estado, trazendo ao texto normativo a realidade de um continente assolado por conflitos armados dos mais variados (sejam eles internos ou externos), até então não contemplados nos instrumentos clássicos de proteção dos refugiados. Não só isso, mas também situações como falta de abastecimento, fome generalizada e disseminação de doenças podem ser classificadas como fatores que abalam a ordem interna, por exemplo.

No que se refere à Declaração de 1984, adotada no âmbito do “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena (Colômbia), tem-se a seguinte definição do termo “refugiado”:

III

O Colóquio adotou, deste modo, as seguintes conclusões:

Terceira – [...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados 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.³²

³¹ ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização da Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África**. Adis-Abeba, 1969. Disponível em: https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf. Acesso em: 06 abr. 2021.

³² COLÓQUIO SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO E PANAMÁ: PROBLEMAS JURÍDICOS E HUMANITÁRIOS. **Declaração de Cartagena sobre os Refugiados**. Cartagena, 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 09 ago. 2021.

Como se percebe, a Declaração não apenas faz referência aos atos anteriores (a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967), mas introduz a circunstância de fuga do país de origem em decorrência de cinco motivos possíveis: violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos, ou demais situações de perturbação expressiva da ordem pública, contextos esses que podem colocar em risco a vida, segurança ou liberdade do refugiado. Exatamente por isso que se considera a referida Declaração não como uma mera extensão dos atos internacionais anteriores, mas um documento com bases marcadamente distintas para a aferição do status de refugiado, mais especificamente o contexto político-social do país de origem³³.

Ante o exposto, as definições do termo “refugiado” plasmadas tanto na Convenção Africana de 1969 quanto na Declaração de Cartagena de 1984 são duas das mais abrangentes que se pode obter até os dias atuais. Além disso, percebe-se que ambos os documentos optam por termos mais amplos e generalistas, poder-se-ia dizer até vagos e imprecisos. Entretanto, estes dois últimos adjetivos não se verificam, pois o objetivo é justamente o contrário, ou seja, ser aplicável ao maior número de casos de refugiados possível, contudo sem abrir mão da clara delimitação entre essa categoria e outras modalidades de migração.

Não obstante, o estudo em tela não versa sobre definições puramente abstratas ou relações jurídicas hipotéticas. Se está lidando, isso sim, com a identificação de seres humanos em condições específicas e de vulnerabilidade, indivíduos que são sujeitos de direitos e deveres na esfera internacional: “[...] por trás de qualquer definição de refugiado, há um homem, um homem particular e com necessidades particulares”³⁴.

2.2 ELEMENTOS IDENTIFICADORES DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

Poder-se-ia trazer, à exaustão, mais definições do termo “refugiado”, constantes em inúmeros tratados, convenções, declarações e demais atos internacionais. Não obstante, todas essas concepções possuem elementos comuns. Assim, passa-se a apresentar os caracteres observáveis dos fluxos de refugiados, conforme dialogaram a doutrina e os documentos

³³ CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois. *In*: DA SILVA, Cesar Augusto Silva. **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012, p. 19. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/1102>. Acesso em: 21 jan. 2022.

³⁴ GOEDHART, *op. cit.*, p. 266, tradução nossa. “[...] *behind any definition of a refugee there is a man, a man of a particular type and with particular needs*”.

internacionais pertinentes. Em suma, e como condição inicial para a caracterização do refugiado, pode-se considerar a involuntariedade ou forçosidade do deslocamento. Adiciona-se a isso a transposição das fronteiras nacionais, além do elemento subjetivo ou objetivo que deu causa à saída involuntária do país de origem.

Em relação à involuntariedade ou forçosidade, a condição de refugiado será observada em situações onde o deslocamento humano não seja facultativo, mas essencial para a sobrevivência e proteção do indivíduo, que não se vê em poder de escolha, a não ser deixar o país em que se encontra. A forçosidade é o que singulariza o refúgio do gênero migração humana, e o distingue de outras modalidades de deslocamento, como a imigração profissional, que não têm caráter emergencial ou de segurança. Nesse sentido, “O imigrante é livre de escolher o seu local de destino e é, em certa medida, livre de voltar ao seu lugar de partida. O refugiado não é livre; independentemente do motivo, as condições da sua partida fazem com que ele vá, não para onde quer, mas para onde ele pode”³⁵.

A próxima característica é a transposição de fronteiras nacionais. Seja de forma individual ou coletiva, verifica-se que os refugiados devem cruzar divisas entre Estados para que possam usufruir de proteção e assistência em outro local, seja pelo Estado de recepção ou por agências especializadas. Esse ponto é fundamental para distingui-los dos deslocados internos. Muito embora em ambas as condições se verifique a situação de vulnerabilidade, até pelos mesmos motivos, os deslocados internos permanecem no limite jurisdicional do seu país de nacionalidade ou residência habitual³⁶.

Por fim, em relação ao motivo desse deslocamento forçado transfronteiriço, pode-se utilizar como base tanto o postulado na Convenção de 1951 quanto nos instrumentos regionais já mencionados, uma vez ressaltadas suas peculiaridades. O primeiro documento deixa claro que deve haver, por parte do refugiado, fundado temor de perseguição por motivos de etnia, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas do refugiado, que expressam, em verdade, direitos inerentes a qualquer ser humano, quais sejam, liberdade, igualdade e

³⁵ CIERCO, Teresa. Esclarecendo conceitos: refugiados, asilados políticos, imigrantes ilegais. *In*: CIERCO, Teresa et al. **Fluxos migratórios e refugiados na atualidade**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2017, p. 13. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=081ac67e-e3f2-66ae-60a1-a39b251ecf66&groupId=265553#:~:text=Na%20atualidade%20os%20fluxos%20migrat%C3%B3rios,situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20perigo%20e%20fragilidade. Acesso em: 22 jan. 2021.

³⁶ EL-BUSHRA, Judy; FISH, Kelly. Refugees and Internally Displaced Persons. *In*: INTERNATIONAL ALERT; WOMEN WAGING PEACE (Orgs.). **Inclusive security, sustainable peace: a toolkit for advocacy and action**. Reino Unido: Jason Print And Design, 2004. Cap.5, p. 1. Disponível em: <https://www.inclusivesecurity.org/publication/inclusive-security-sustainable-peace-a-toolkit-for-advocacy-and-action/>. Acesso em: 22 jan. 2022.

fraternidade³⁷. Esses são classificados como elementos subjetivos, que devem ser identificados em cada caso concreto, para a aferição da condição de refugiado.

No que toca a Convenção Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984, como já salientado anteriormente, a base de motivações da perseguição e do deslocamento é consideravelmente diferenciada, já que, ao revés de focarem nas qualidades da pessoa em si, esses instrumentos fazem referência a situações de guerra e violações de direitos humanos. Essa metodologia caracteriza os elementos objetivos da condição de refugiado, o que significa que, para a concessão da tutela especial, deve-se verificar se no caso concreto houve agressão, ocupação externa ou dominação estrangeira, em caso de invocação da Convenção Africana de 1969. Por outro lado, se o solicitante de refúgio está diante de um Estado que observa a Declaração de Cartagena, os elementos objetivos serão a violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos ou violação maciça dos direitos humanos. Vale destacar, ainda, que um motivo comum para ambos os documentos é qualquer acontecimento ou circunstância que perturbe gravemente a ordem pública. Desse modo,

O abandono do elemento subjetivo, ou seja, o fundado temor de perseguição, além de desonerar o indivíduo de um ônus de prova de difícil produção, impõe a obrigação de proteger não apenas um indivíduo que tem temor de perseguição, mas toda uma coletividade de pessoas que se encontram em situação de perigo [...].³⁸

Ante o exposto, entende-se que é indispensável que os ordenamentos nacionais abordem a temática de modo que se considerem todos os atos internacionais a ela relevantes, pois a eventual incompletude de um poderá suprida pelo que está previsto em outro. Além disso, é necessário ressaltar a importância de uma técnica de aferição da condição de refugiado cada vez mais apurada, que leve em conta tanto os elementos subjetivos quanto objetivos supra mencionados, mas preferencialmente estes últimos.

Em sequência, é preciso alertar que qualquer normativa internacional que tutele os refugiados não produz qualquer efeito prático por si só, pois depende do engajamento dos Estados e demais sujeitos de direito internacional, para que transformem as recomendações em critérios concretos para o reconhecimento da condição de refugiado e a concessão dos direitos e deveres a ela inerentes.

³⁷ JUBILUT, op. cit., p. 113.

³⁸ SARTORETTO, op. cit., p. 110.

Nesse sentido, a variação de concepções existentes entre os Estados sobre quem pode ou não ser considerado refugiado é suscetível de impedir a implementação de um mecanismo verdadeiramente homogêneo de proteção a esses sujeitos de direito, e dificulta o trabalho de agências como o ACNUR. A título de exemplo, um indivíduo pode obter o reconhecimento de sua condição de refugiado perante um Estado, em decorrência de um conceito amplo do termo utilizado em sua jurisdição. Entretanto, se ele se submeter a outro ordenamento mais restritivo, tal possibilidade estaria comprometida³⁹.

Não obstante, esse contexto jamais deve servir de influência para a adoção de definições uniformemente restritivas, pois o objetivo do refúgio é a proteção do ser humano, então quanto mais amplo o conceito de refugiado, sem descaracterizar sua condição, melhor. É de se defender, por fim, que no conflito entre um entendimento restritivo e planificado para todos os Estados e uma proteção mais abrangente e heterogênea, esta última deve sobressair⁴⁰.

2.3 APROXIMAÇÕES E DISTINÇÕES ENTRE REFÚGIO, ASILO E APATRIDIA

Em sequência, serão feitas algumas considerações terminológicas, mais precisamente entre os institutos do refúgio, do asilo político e da apatridia, com o intuito de eliminar a zona de penumbra que por muitas vezes paira sobre eles, evitando afirmações que não se sustentam, mas que frequentemente têm sido realizadas. Além disso, a identificação dos aspectos que diferenciam o refúgio dos demais fenômenos citados é um passo importante para melhor compreensão do tema da presente pesquisa e sua lente de análise.

O relativo consenso identificável no estudo do direito dos refugiados não se reflete em seu estudo comparado com o asilo. Diz-se relativo pois, mesmo após a leitura de diversos autores e textos normativos, as variações de concepção ocorrem dentro do próprio campo do refúgio. A título de exemplo, Goedhart apresenta outra forma de identificação de um refugiado, pautada em três elementos: objetivo (existência de perigo de perseguição por razões políticas ou um perigo de medidas arbitrárias e discriminatórias contra sua vida ou liberdade); subjetivo (fundado temor de perseguição) e jurídico (ausência de proteção diplomática)⁴¹. Não obstante, permanecem como pontos convergentes entre os diversos autores estudados: a situação de

³⁹ JUBILUT, op. cit., p. 137.

⁴⁰ JUBILUT, loc. cit.

⁴¹ GOEDHART, op. cit., p. 269-270.

extrema vulnerabilidade desses indivíduos, a ideia de forçosidade do movimento migratório transnacional e o temor de perseguição.

Retomando a tratativa do estudo do refúgio e do asilo, a doutrina não é homogênea quanto a esse ponto. Para alguns autores, seja dentro ou fora da América Latina, ambos os termos expressam a mesma essência, sendo o asilo uma proteção conferida aos seus solicitantes, no Estado para o qual imigraram, inclusive em casos de refúgio (identificados pelo termo “*asylum seekers*”) ⁴². Além disso, para essa corrente, a divisão ou o dualismo dessas formas de proteção da pessoa humana é pouco justificável, pois fragmenta e debilita o alcance desses direitos ⁴³.

Uma outra posição doutrinária entende que o asilo e o refúgio são espécies de um mesmo gênero, o direito de asilo em sentido amplo. Desse modo, os institutos possuem tanto especificidades e distinções marcantes, quanto pontos em comum, principalmente a proteção da pessoa humana perseguida ⁴⁴. Na mesma linha de pensamento de compartilhamento de grupo entre esses institutos, para outros acadêmicos, embora ambos possuam semelhanças e diferenças, seu gênero não seria o asilo *lato sensu*, e sim o deslocamento humano, dentro do qual também estaria inserido o deslocamento interno ⁴⁵.

Essa segunda posição, que defende um denominador comum entre as áreas sem equalizá-las, tem se revelado a mais promissora. Isso porque não se pode conceber os institutos do asilo e do refúgio como sinônimos. Em verdade, ambos possuem contextos específicos de desenvolvimento e aplicação, motivo pelo qual não cabe adotar a primeira abordagem de modo indiscriminado, como se não houvesse consequências práticas. Algumas diferenças sensíveis entre os institutos não permitiriam tal posição, como os efeitos da proteção conferida em um e outro caso: regra geral, o asilado tem a prerrogativa de residência no Estado de acolhida, e só. Já os refugiados, quando reconhecida sua condição, gozam de prerrogativas mais amplas, como assistência do ACNUR ⁴⁶.

⁴² JUBILUT, op. cit., p. 37 e SARTORETTO, op. cit., p. 132.

⁴³ SAN JUAN, César Walter; MANLY, Mark. El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. In: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. **El Asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos**. 1. ed. San José, C.R.: EDITORAMA, 2004, p. 67. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8945.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2022.

⁴⁴ JUBILUT, op. cit., p. 36-37; RAMOS, 2011, p. 15; BARRETO, Luiz Paulo F. Teles. **Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio**. Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/das-diferencas-entre-os-institutos-juridicos-do-asilo-e-do-refugio/>. Acesso em: 07 jan. 2022.

⁴⁵ ANNONI e VALDES, op. cit., p. 91.

⁴⁶ SARTORETTO, op. cit., p. 133.

Dadas as considerações, ainda podem surgir indagações acerca dos tênues limites entre asilo e refúgio. Desse modo, passa-se a discorrer não apenas sobre as características comuns, mas também as diferenças entre eles⁴⁷. Iniciando pelos pontos convergentes, o mais marcante é a finalidade. Tanto o asilo quanto o refúgio se destinam a garantir a tutela de indivíduos por parte de Estados que não são os de origem, nacionalidade ou habitualidade. O foco é o ser humano em situação de vulnerabilidade, que não pode recorrer ao seu país de saída, já que é justamente lá onde ele se vê ameaçado.

Outra confluência é a fundamentação dos institutos, que se manifesta tanto na face da solidariedade e cooperação internacionais, quanto no direito internacional dos direitos humanos. Nesse quesito, entende-se a solidariedade e a cooperação como a necessidade de atuação conjunta de diversos sujeitos e órgãos do direito internacional, uma verdadeira “força tarefa” para a efetivação dos direitos previstos, seja na atuação *prima facie* dos Estados, na assistência e nos subsídios fornecidos por organizações internacionais e não governamentais, ou mesmo através de cortes internacionais. A identidade com o direito internacional dos direitos humanos também é indispensável, decorrendo disso que todas as características inerentes a estes (universalidade, indivisibilidade, interdependência e interrelação) se observam também nos institutos aqui analisados – como inclusive se discorrerá de modo mais aprofundado na última seção deste trabalho.

Em sequência, se verifica o caráter humanitário, tanto do asilo quanto do refúgio. Aqui, resgata-se que o direito internacional humanitário é uma vertente do direito internacional público, cujo objetivo é a tutela de seres humanos em contextos de conflitos armados, sejam eles vítimas civis ou militares fora de combate. Também é a disciplina de normatização das conduções beligerantes entre os Estados⁴⁸.

Esse caráter humanitário se justifica porque se pode afirmar, principalmente após se passar pela subseção 2.1 da presente pesquisa, que os conflitos armados são uma das principais causas de fluxos de refugiados. Os movimentos mais expressivos da atualidade possuem como pano de fundo a guerra, interna ou externa, que refletem a ameaça de tomada brusca da vida através das armas. Desse modo, entender o itinerário beligerante de um Estado do qual pessoas fogem para resguardar suas vidas, e quais normas desse ramo podem ser aplicadas a elas, é um passo para se buscar soluções a essas demandas, em especial quando se fala em vislumbrar as

⁴⁷ JUBILUT, op. cit., p. 35 et. seq.

⁴⁸ ROVER, Cees de. **Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário para Forças Policiais e de Segurança**: manual para instrutores. 4. ed. Buenos Aires: Centro de Apoio À Comunicação Para América Latina e Caribe, CICV, 2009. Tradução de: Sílvia Backes e Ernani S. Pilla. Disponível em: https://www.icrc.org/pt/doc/assets/files/other/icrc_007_0698.pdf. Acesso em: 06 abr. 2021, p. 117.

hipóteses de repatriação voluntária (que ocorre quando o refugiado opta por regressar ao seu país de origem, após uma certa restauração da segurança e garantias mínimas de proteção). Não obstante, como o tema da guerra continua latente no século XXI, torna-se imprescindível a coalizão de mecanismos capazes de tutelar as pessoas nessa situação crítica, assegurando o que for necessário para sua existência.

O último caractere comum a ser citado é o fato de que a saída compulsória de pessoas tuteladas sob o manto do refúgio ou do asilo fica mais restrita. No que toca o refúgio, as previsões gerais estão previstas nos artigos 31, 32 e 33 da já mencionada Convenção de 1951, dentre os quais destaca-se o artigo 33, que resgata o princípio *non-refoulement*:

Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.
2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.⁴⁹

Em relação ao asilo, pode-se destacar as previsões da Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial, adotada pela Assembleia Geral em 1967, quem em muito se assemelham ao previsto na Convenção de 1951:

Artigo 3.º

1. Nenhuma das pessoas a que se refere o parágrafo 1 do artigo 1.º será objecto de medidas tais como a recusa de admissão na fronteira ou, se tiver entrado no território em que procura asilo, a expulsão ou devolução obrigatória (*refoulement*) a qualquer Estado onde possa ser objecto de perseguição [...]⁵⁰

As diferenças entre refúgio e asilo são consideravelmente mais numerosas do que as semelhanças, diga-se de passagem. O asilo data desde a antiguidade, havendo estudos que registram a prática entre os gregos, egípcios, hindus e hebreus. Nessa época, a proteção tinha

⁴⁹ ONU, 1951.

⁵⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial**. [S.l.], 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_O_NU_Asilo_Territorial.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_ONU_Asilo_Territorial. Acesso em: 07 abr. 2021.

cunho marcadamente religioso, vez que o exercício da proteção a indivíduos se dava em locais sagrados e, portanto, invioláveis, como templos, mausoléus, etc.⁵¹.

Com o tempo, o asilo foi tomando novas características, atualmente ramificando-se em territorial, diplomático ou militar. O que distingue os modos de asilo entre si é o local onde a proteção é solicitada: no asilo territorial, o solicitante sai do território do Estado onde é perseguido para outro Estado e lá pede proteção, atravessando assim a fronteira entre estes. Na modalidade diplomática, o indivíduo recorre a locais soberanos de outros Estados dentro do território do Estado onde é perseguido, como embaixadas⁵². No caso de solicitação do asilo em navios, acampamentos e aeronaves de outros Estados, se tem a espécie militar⁵³.

Por sua vez, o refúgio é concebido institucionalmente apenas a partir do século XX, dada a necessidade urgente de tutela de grupos específicos, tendo se disseminado por todo o globo: se desenvolveu na Europa, mas também chegou na África e na América Latina. Já o asilo, embora muito mais antigo, foi perdendo vigência conforme foram se formando os Estados modernos, e o estabelecimento de suas soberanias.

Em meados de 1889, é elaborado o Tratado de Direito Penal Internacional em Montevideu, que marca um renascimento do instituto do asilo na América Latina⁵⁴, precedendo o refúgio no que se refere a ser tema de tratados regionais. Convém destacar, em sequência, que o asilo é concedido de modo discricionário, ou seja, é um exercício da soberania do Estado. Este tem maior liberdade de decidir se confere ou não a proteção, uma vez verificada a perseguição política concreta⁵⁵. Além disso, a decisão que concede o asilo tem caráter constitutivo, isto é, confere uma nova posição jurídica ao indivíduo.

No que toca o refúgio, há hipóteses claras para o reconhecimento do status de refugiado que, não sendo feito ou negado, poderá ensejar a responsabilidade internacional do Estado. Ao lado disso, o reconhecimento do status de refugiado tem caráter declaratório, afirmando a existência de uma posição jurídica específica, a qual não requer a perseguição em si, bastando o fundado temor do solicitante⁵⁶. O refugiado, agora, poderá ser beneficiário de diversos auxílios, como moradia, alimentação, atendimento médico, políticas de integração, etc.

⁵¹ CARRILLO, Juan Enrique Urquidi. Consideraciones Históricas em Torno al Asilo. *In: Jurídica*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Disponível em: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/10917/9988>. Acesso em: 22 jan. 2022. Ciudad de Mexico, N. 13, p. 878-881.

⁵² CIERCO, op. cit., p. 19.

⁵³ RAMOS, 2011, p. 23.

⁵⁴ CARRILLO, op. cit., p. 886.

⁵⁵ SARTORETTO, op. cit., p. 131.

⁵⁶ SARTORETTO, loc. cit.

Frequentemente, essas atividades são chefiadas pelo ACNUR. Isso não ocorre com o asilado, para o qual não há uma agência da ONU específica responsável pela sua assistência.

Por fim, o status de refugiado possui cláusulas de exclusão, isto é, não será reconhecido em casos taxativos. Também possui cláusulas de cessação, onde se suspende a tutela concedida na superveniência de certos acontecimentos. As cláusulas de exclusão são identificadas nas alíneas “D”, “E” e “F” do art. 2º da Convenção de 1951, resumindo-se, respectivamente, em casos de indivíduos: que já gozam de auxílio de outra agência da ONU; que possuem direitos e obrigações atrelados à nacionalidade do país onde se instalaram; ou que cometeram crime contra paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime grave ou outro ato atentatório aos objetivos das Nações Unidas⁵⁷.

Sobre as hipóteses de cessação, são seis previsões: se o refugiado voltou a se valer da proteção do país de origem; se recuperou voluntariamente a nacionalidade que havia perdido; se adquiriu uma nova nacionalidade e agora goza da proteção do país do qual se tornou nacional; se voltou a se estabelecer de modo voluntário no país que havia deixado por medo de perseguição; se as circunstâncias que levaram ao reconhecimento da sua condição de refugiado não mais existem ou, por fim, sendo pessoa apátrida e refugiada, se as circunstâncias que levaram ao reconhecimento da sua condição de refugiada cessaram e ela pode voltar ao país onde tinha residência habitual⁵⁸.

Os pontos até aqui destacados nesta subseção podem ser traduzidos no Quadro 1, o qual se inicia na página seguinte, para fins de diagramação.

⁵⁷ ONU, 1951.

⁵⁸ *Ibidem*.

Quadro 1 - Semelhanças e diferenças entre os institutos do asilo e do refúgio

	Asilo	Refúgio
Semelhanças	Objetivos: ambos visam à proteção de indivíduos por outro Estado que não o de origem e/ou residência habitual desses.	
	Fundamentação: ambos se fundam na solidariedade e na cooperação internacionais.	
	Fundamentação legal: ambos se fundam no respeito aos direitos humanos e, conseqüentemente, ambos podem ser entendidos como abarcados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos.	
	Caráter: ambos têm caráter humanitário.	
	Proteção Assegurada: a saída compulsória dessas pessoas fica limitada.	
	Diferenças	Data da antiguidade.
É atualmente praticado, sobretudo, na América Latina.		Tem abrangência universal.
Tema de tratados regionais desde o século XIX.		Tem como base, tratados universais, sendo somente a partir da década de 60 do século XX que ele passa a ser tema de tratados regionais.
Hipóteses discricionárias de concessão.		Hipóteses claras de reconhecimento do status de refugiado.
Limitado a questões políticas.		5 motivos (opinião política, raça, religião, nacionalidade e pertencimento a grupo social).
Baseia-se na perseguição em si.		O elemento essencial de sua característica é o bem fundado temor de perseguição, ou seja, a

Diferenças		perseguição não precisa ter sido materializada.
	Não existe um órgão internacional encarregado de fiscalizar a prática do asilo.	Existe um órgão internacional.
	Não exige que o indivíduo esteja fora de seu estado de origem e/ou nacionalidade (na modalidade do asilo diplomático).	Exige que o indivíduo esteja fora de seu Estado de origem e/ou nacionalidade.
	Não há cláusula de exclusão.	Tem limitações quanto às pessoas que podem gozar dele (cláusulas de exclusão), para que seja coerente com os princípios e propósitos da ONU, uma vez que é um órgão dessa organização que fiscaliza sua aplicação.
	Não há cláusulas de cessação.	A proteção concedida pelo refúgio tem previsões para deixar de existir (cláusulas de cessação).
	Decisão de concessão de asilo é constitutiva.	Reconhecimento do status de refugiado é declaratório.
	Da concessão não decorrem obrigações internacionais ao Estado de acolhida.	Do reconhecimento do status de refugiado decorrem obrigações internacionais ao Estado de acolhida.
	Não decorrem políticas de integração local.	Devem decorrer políticas de integração local dos refugiados.

Fonte: JUBILUT, 2007, p. 49-50.

Em relação à distinção entre refúgio e apatridia, as considerações serão mais breves, vez que não se verificam maiores complexidades. Sobre os textos normativos internacionais que os regem, ao estatuto dos apátridas se relacionam as Convenções de Nova Iorque de 1954 e de 1961, com um número relativamente menor de Estados que as ratificaram, em contraposição com os já citados textos de 1951 e 1967 da ONU que tutelam os refugiados. No que toca a distinção terminológica entre refugiados e apátridas,

[...] Os primeiros são os estrangeiros colocados numa situação especial face a um Estado de acolhimento que lhes concede a sua protecção por causa das perseguições de que são vítimas no seu próprio país; os segundos são pessoas “que nenhum Estado considera como seus nacionais por aplicação de sua legislação” (Convenção de 1954 relativa ao estatuto dos apátridas, art. 1º, §1).⁵⁹

Assim, o refugiado possui uma nacionalidade identificável, um Estado ao qual pode ser relacionado e onde exercia plenamente seus direitos civis e políticos. Já o apátrida carece desse vínculo com um Estado. Embora diferentes, ambos os status possuem fatores comuns na maioria dos casos: conflitos ou perseguições. Além da clara vulnerabilidade perante o direito internacional, ambos se expandiram significativamente a partir do século XX, seja pelo aumento das repressões, que ensejaram mais migrações, ou pelo desenvolvimento nas áreas de transporte e comunicações, que facilitaram a fuga dos indivíduos e tornaram os casos mais visíveis à população em geral⁶⁰.

3. TUTELA DOS REFUGIADOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Buscou-se apresentar, nas subseções anteriores, uma visão geral acerca do direito internacional dos refugiados, por meio de um breve percurso analítico sobre a sua sedimentação e prática, seguido de elementos e definições que lhe são inerentes. O próximo passo é a compreensão de como se configura a estrutura jurídica de proteção e assistência aos refugiados no ordenamento brasileiro, quais são seus princípios norteadores, os órgãos envolvidos, o procedimento para reconhecimento dessa condição e as garantias asseguradas. O percurso se torna especialmente singular e complexo, pois irá requerer uma análise tripartite da relação entre direito internacional dos refugiados e o ordenamento brasileiro, envolvendo a

⁵⁹ DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 691.

⁶⁰ DAILLIER et. al, loc.cit.

Constituição Brasileira e sua gama principiológica, o Estatuto dos Refugiados com suas disposições estruturantes e, por fim, as inovações da Lei de Migração e do Decreto 9.199/2017.

3.1 PREMISSAS CONSTITUCIONAIS

A análise da proteção nacional dos refugiados parte da Constituição de 1988, base da ordem jurídica brasileira e da organização e atuação do Estado. Em que pese a mesma não reservar um capítulo específico do seu texto para a tutela dos refugiados, ela institui princípios de importância inegável para essa temática, que são irradiados nas legislações posteriormente editadas. Nesse sentido, para que se possa compreender melhor essas outras normas, se faz necessário antes vislumbrar algumas das diretrizes constitucionais que regem o que se poderia denominar “ordenamento jurídico nacional dos refugiados”.

Alguns dos princípios relacionados à temática do refúgio mais evidentes e que serão abordados nesse tópico são: dignidade da pessoa humana; tolerância; solidariedade; não discriminação; prevalência dos direitos humanos e, por fim, a liberdade de locomoção. Entretanto, considera-se que o rol aqui apresentado não é taxativo, e sim exemplificativo, não se esgotando a possibilidade de incidência de outras garantias previstas no texto constitucional.

Inicia-se o percurso pela dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, conforme o art. 1º, III. Sem embargo, pode-se concebê-la a partir da singularização dos termos que ostenta. De um lado, a dignidade é um valor inerente ao ser humano, que não admite substituição ou equivalente, sendo superior a expressões meramente monetárias, além de não admitir relativização. Do outro, tem-se a pessoa humana, ser racional que é fim em si mesmo, instituindo o direito e sendo a destinatária dele⁶¹.

Falar em dignidade da pessoa humana, portanto, é falar no “valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida”⁶². Não seria exagero dizer, em outros termos, que esse princípio é a síntese de todos os atributos e prerrogativas do ser humano, identificando-se com sua própria existência, tanto de modo individualizado quanto nas posições que ocupa ou pode ocupar em uma coletividade.

Não se trata apenas da origem de todos os demais direitos e predecessora da própria ordem jurídica em si, mas implica também na necessidade de elaboração, interpretação e

⁶¹ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 37-38.

⁶² *Ibidem*, p. 38.

aplicação das normas jurídicas para a efetivação da proteção do ser humano, proteção essa que a torna o ponto de encontro entre a ordem constitucional (nos termos do art. 1º, III) e a ordem internacional (visto que também está plasmada no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos)⁶³. Desse modo, fazer incidir o fundamento da dignidade da pessoa humana na tutela dos refugiados tem duas importantes consequências:

[...] a) o princípio da dignidade humana, consagrado na CF de 1988, rejeita qualquer pretensão de vir a converter a migração em um delito. Assim, será inconstitucional qualquer ato normativo que determine o delito de migração ou que pretenda tornar ao migrante, pelo fato de ser migrante, um delinquente; b) O direito ao refúgio deve ser interpretado de maneira que não caberá uma decisão negativa ao requerimento quando esta coloque em risco a vida e liberdade do indivíduo, é dizer, quando a negação conduza à pena de morte ou à prisão juridicamente injustificada⁶⁴.

Quando se resgatam os elementos que caracterizam a condição de refugiado, sobretudo a migração forçada e o fundado temor de perseguição ou a violência generalizada de direitos humanos, percebe-se que a situação é de clara ameaça de liberdade, vida e dignidade. Daí a necessidade de não criminalização da migração, como desenvolveu Alarcón, no trecho acima. Essa previsão de não criminalização não encontrou dificuldades em ser positivada, estando expressa no art. 3º, III, da Lei 13.445/2017, como princípio e garantia da política migratória brasileira.

A outra consequência apontada por Alarcón é a de que o pedido de proteção não pode ter resultado negativo, se o refugiado for posto em situação de risco. Em uma primeira aproximação, pareceria preocupante o fato de inexistir, nas legislações vigentes, uma garantia de procedência do pedido de refúgio nesses termos. Não obstante, deve-se resgatar outras prerrogativas, dentre as quais o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (art. 3º, XXII da Lei 13.445/2017) e o *non-refoulement* (art. 7º, §1º e 32 da Lei 9.474/97 e arts. 49, §4º da Lei 13.445/2017), que mitigam a possibilidade de se colocar a vida e a liberdade do refugiado em contextos de perigo.

⁶³ ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. Valores Constitucionais e Lei 9.474 de 1997. Reflexões sobre a dignidade humana, a tolerância e a solidariedade como fundamentos constitucionais da proteção e integração dos refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Orgs.). **60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 121-123. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 123.

A consideração da dignidade da pessoa humana leva à análise de outro princípio, qual seja, o da tolerância, que está implícita no pluralismo político consagrado no art. 1º, V da Constituição. Inicialmente, ambos os termos podem não parecer diretamente relacionados, mas vislumbra-se que o pluralismo só é praticável em uma sociedade que é tolerante, devendo-se ler o dispositivo constitucional, e especialmente o termo “pluralismo”, sob um ponto de vista mais abrangente⁶⁵.

A aceitação às diversidades, para qual a tolerância aponta, é condição indispensável para a construção de uma sociedade democrática e plural, onde os indivíduos não sofram tratamentos degradantes, repulsivos ou até segregativos em razão de suas diferenças. Já se preconizava que “A Constituição opta, pois, pela sociedade pluralista que respeite a pessoa humana e sua liberdade, em lugar de uma sociedade monista que mutila os seres e engendra as ortodoxias opressivas [...]”⁶⁶.

Aplicada à tutela dos refugiados, a tolerância ganha contornos especiais, principalmente em conjunto com os outros princípios que serão tratados, como a solidariedade e a não discriminação. Para todos os efeitos, todos os cidadãos têm dever constitucional em colaborar na construção de uma sociedade receptiva e acolhedora, vendo o refugiado como alguém que, com suas particularidades culturais, linguísticas e religiosas, diversifica e enriquece a sociedade, devendo nela ser inserido econômica, cultural e politicamente.

Nesse sentido, interessante é a instrução do art. 112 da Lei 13.445/2017: “Art. 112. As autoridades brasileiras serão tolerantes quanto ao uso do idioma do residente fronteiriço e do imigrante quando eles se dirigirem a órgãos ou repartições públicas para reclamar ou reivindicar os direitos decorrentes desta Lei”⁶⁷. Desse modo, a diferença linguística, ou até mesmo o desconhecimento de uso da língua portuguesa por parte dos migrantes, não pode ser fator de impedimento para que os mesmos tenham acesso à assistência e à preservação dos seus direitos, em fiel cumprimento ao princípio da tolerância.

Fazer valer a tolerância é, de certo modo, também contribuir para uma sociedade solidária. Esse objetivo fundamental da República não vem sozinho, mas está acompanhado da liberdade e da justiça, o que traduz a interdependência desses conceitos, que se apresentam no art. 3º, I da Constituição: não há uma sociedade solidária sem liberdade, não há sociedade livre se não houver apreço pela justiça, e assim sucessivamente.

⁶⁵ Ibidem, p. 126.

⁶⁶ SILVA, op. cit., p. 39-40.

⁶⁷ BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017a. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 mai. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

A solidariedade implica na adoção de uma postura de reconhecimento de obrigações e deveres mútuos, especialmente no plano horizontal, entre os que estão sob a jurisdição do Estado: “Parte-se, por isso, da heterogeneidade, para sustentar uma perspectiva especial, na qual o sujeito assume como seu os interesses dos outros, e a coletividade os dos demais grupos sociais, surgindo então o dever de contribuir”⁶⁸.

Uma sociedade solidária deve, portanto, superar a visão dos refugiados como potenciais ameaças e alvo de vigilâncias constantes, passando-se a vê-los como sujeitos de direitos, como pessoas que possuem necessidades e vulnerabilidades que merecem ser atendidas. É o que se manifesta, a título de exemplo, no inciso art. 3º, X da Lei 13.445, segundo o qual uma das diretrizes da política migratória no Brasil é a “inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas”⁶⁹. Além disso, tal qual se afirmou no primeiro parágrafo da subseção 2.1 supra, a solidariedade implica considerar que os desafios decorrentes de perseguições e violações de direitos humanos não devem ser enfrentados apenas pelos refugiados, mas por todas as nações.

No que toca a garantia constitucional da não discriminação, a mesma está prevista sobretudo nos arts. 3º, IV e 5º, caput, do texto constitucional, também encontrando correspondências em documentos internacionais (a exemplo do art. VII da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁷⁰). Em um primeiro olhar, a ideia de não discriminação é de fácil aceção: um Estado Democrático de Direito deve promover, aos que estão sob sua jurisdição, um tratamento que não os inferiorize ou prejudique, de modo individualizado ou coletivo, em razão de características específicas que possuam, como origem, raça, cor, sexo, idade, etc.

Parte-se, portanto, da premissa de que todos são iguais perante a lei, pois “[...] não se vê como deixar de reconhecer a igualdade entre os homens. Não fosse assim, não seriam seres da mesma espécie. A igualdade aqui se revela na própria identidade de essência dos membros da espécie”⁷¹. Essa, no entanto, é apenas uma das facetas da igualdade, a que se convencionou chamar de formal, ou seja, no que toca o tratamento isonômico e imparcial dado pela legislação

⁶⁸ ALARCÓN, op. cit., p. 125.

⁶⁹ BRASIL, 2017a.

⁷⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 03 mar. 2021.

⁷¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 215.

em relação aos seus destinatários: “A Lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente os cidadãos”⁷².

Não obstante, há de se considerar que, embora segundo a Constituição todos os seus destinatários tenham a faculdade de contrair os mesmos direitos e obrigações, no mundo dos fatos existem obstáculos que confrontam a efetivação dessa premissa, como as desigualdades sociais e os tratamentos díspares em razão de preconceitos enraizados na sociedade, a exemplo das formas de discriminação que constam no próprio art. 3º, IV da Constituição.

Como se vê, uma igualdade abstrata e inerte é por si só insuficiente para, de fato, corrigir e combater as desigualdades de acesso a direitos que existem entre os indivíduos e grupos sociais, correndo o risco de, inclusive, acentuá-las. Daí a necessidade de persecução da outra faceta da igualdade, dita material, onde por meio da própria lei e com a posterior ação do Poder Público, se realiza a máxima aristotélica de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, elencando-se caracteres específicos que legitimem condições jurídicas diferenciadas para a promoção da justiça social⁷³.

Portanto, a igualdade e a não discriminação, tais quais previstas no texto constitucional, são uma via de mão dupla: ao mesmo tempo em que determinados fatores não podem ser usados como justificativa para inferiorizar grupos ou indivíduos, deve-se atentar ao fato de que incumbe ao Estado o dever de reduzir condições de desigualdade social e econômica, por meio de um tratamento diferenciado a grupos que se encontram vulneráveis e em desequilíbrio em relação aos demais: “[...] temos o direito a ser iguais quando a diferença nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza”⁷⁴.

Olhando para o direito dos refugiados com as lentes da igualdade e da não discriminação, duas assertivas saltam aos olhos. Primeiro, o refugiado não pode ter lesionados seus atributos físicos, psicológicos e jurídicos em razão da sua condição, isto é, sofrer preconceito pelo fato de ser um refugiado. Nesse mesmo sentido é o art. 3º da Convenção de 1951, o qual preconiza que os Estados contratantes devem aplicar as diretrizes ali firmadas sem discriminação de raça, religião ou país de origem⁷⁵. Do mesmo modo, no plano nacional, manifestou a Lei 13.445/2017 no inciso II do art. 3º o “repúdio e prevenção à xenofobia, ao

⁷² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. 25. tir. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 10.

⁷³ SILVA, 2020, p. 215-217.

⁷⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 458.

⁷⁵ ONU, 1951.

racismo e a quaisquer formas de discriminação”⁷⁶, o qual será objeto de comentário na subseção 3.3 que seguirá.

Em segundo lugar, deve-se considerar que a condição particular do refugiado pode o colocar em situação de desvantagem em relação aos nacionais ou outros migrantes, pelo que se justificam medidas de reversão dessa realidade, identificáveis a título de exemplo nos arts. 43 e 44 da Lei 9.474/1997:

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.⁷⁷

Em avanço na esteira principiológica, a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais as quais o Brasil faça parte, elencada no inciso II do art. 4º da Constituição, também é levada em conta. Quanto ao fato de que essas normas fundamentais de proteção da pessoa humana devem ser o norte da política externa brasileira, não restam dúvidas. Debate houve, isso sim, sobre qual status ocupam os compromissos internacionais firmados pelo Brasil, em matéria de direitos humanos, após serem incorporados no ordenamento interno.

A questão só foi dirimida em definitivo após a promulgação da Emenda Constitucional 45, que acrescentou o §3º ao artigo 5º da Constituição: “§3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”⁷⁸.

O legislador não poderia ser mais claro: se aprovados por quórum especial, os tratados que versarem sobre direitos humanos (incluindo-se, portanto, os de matéria de direito internacional dos refugiados) equiparam-se às Emendas Constitucionais. A interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF) parece caminhar nesse mesmo sentido, podendo-se citar, a título de exemplo, o entendimento firmado no Habeas Corpus 96.772/2009:

⁷⁶ BRASIL, 2017a.

⁷⁷ BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 17 nov. 2020.

⁷⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jul. 2021.

[...] TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS: AS SUAS RELAÇÕES COM O DIREITO INTERNO BRASILEIRO E A QUESTÃO DE SUA POSIÇÃO HIERÁRQUICA. - A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Art. 7º, n. 7). **Caráter subordinante dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos e o sistema de proteção dos direitos básicos da pessoa humana.** Relações entre o direito interno brasileiro e as convenções internacionais de direitos humanos (CF, art. 5º e §§ 2º e 3º). Precedentes. - Posição hierárquica dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento positivo interno do Brasil: natureza constitucional ou caráter de supralegalidade? - **Entendimento do Relator, Min. CELSO DE MELLO, que atribui hierarquia constitucional às convenções internacionais em matéria de direitos humanos.** [...] HERMENÊUTICA E DIREITOS HUMANOS: A NORMA MAIS FAVORÁVEL COMO CRITÉRIO QUE DEVE REGER A INTERPRETAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO [...] ⁷⁹

Pois bem. Pode-se indagar, nesse momento, quais os corolários da disposição do §3º do art. 5º e sua correta interpretação pelo STF, ou seja, atribuir aos tratados de direitos humanos uma posição constitucional. Ao menos três deles podem ser elencados. Primeiro, tal eloquência acarreta na impossibilidade de alteração dessas normas, conforme preconiza o artigo 60, §4º da Constituição, transfigurando-as em cláusulas pétreas e impassíveis de abolição posterior⁸⁰. Assim, tendo os direitos dos refugiados essa natureza, uma vez incorporados ao arcabouço jurídico interno, não há espaço para sua posterior supressão.

Outro efeito importante é o de que os tratados de direitos humanos, inclusive os que versam sobre direitos dos refugiados, suspendem a eficácia de lei ordinária conflitante. Esse entendimento é exemplificado por trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes, em sede de conclusão, no Recurso Extraordinário 466.343/2008:

[...] O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão.⁸¹

⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Habeas Corpus 96.772/SP**. Habeas Corpus. Prisão Civil. Depositário judicial. Revogação da Súmula 619/STF. A questão da infidelidade depositária. Convenção Americana de Direitos Humanos (Artigo 7, n. 7). Natureza constitucional ou caráter de supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos? Pedido deferido [...]. Impetrante: João Marcos Bachea. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Min. Celso de Mello, 09 de junho de 2009. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5622>. Acesso em: 04 ago. 2021, grifo nosso.

⁸⁰ CARREAU, Dominique; BICHARA, Jahyr-philippe. **Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 160.

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 466.343/SP**. Prisão Civil. Depósito. Depositário infiel. Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. Insustentabilidade da previsão constitucional e das normas subalternas. Interpretação do art. 5º, inc. LXVII e §§ 1º, 2º e 3º, da CF, à luz do art. 7º, § 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Recurso improvido. Julgamento conjunto do RE nº 349.703 e dos HCs nº 87.585 e nº 92.566. E ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito. Recorrente: Banco Bradesco S/A. Recorrido: Luciano Cardoso Santos. Relator: Min. Cezar Peluso, 03 de dezembro de 2008, p. 1191. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 04 ago. 2021.

A terceira consequência é que incide, concomitantemente, o §1º do artigo 5º, segundo o qual “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”⁸². Assim, em relação aos tratados de direitos humanos (normas definidoras de direitos e garantias), esses possuem incidência automática no ordenamento interno, podendo, por exemplo, ser invocados em ações judiciais ou tendo a faculdade de retirar a eficácia de normas contrárias, como já sustentado:

[...] Consequentemente, a partir da entrada em vigor do tratado internacional, toda norma preexistente que seja com ele incompatível perde automaticamente a vigência. Ademais, passa a ser recorrível qualquer decisão judicial que violar as prescrições do tratado — eis aqui uma das sanções aplicáveis na hipótese de inobservância dos tratados. Nesse sentido, a Carta de 1988 atribui ao Superior Tribunal de Justiça a competência para julgar, mediante recurso especial, as causas decididas pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, “quando a decisão recorrida contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência”, nos termos do art. 105, III, a [...]⁸³

A última das garantias constitucionais que se pretende trazer é a liberdade de locomoção, assegurada no inciso XV do art. 5º: “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”⁸⁴. Esse direito, como bem informa o caput do art. 5º, também se estende aos migrantes (ali tidos como estrangeiros).

Trata-se de uma previsão importante, pois a liberdade de locomoção que o particular exerce se opõe justamente à escravidão e à prisão, resultando na prerrogativa legítima de entrada, circulação e saída dos limites do território nacional⁸⁵. Não obstante, essa faculdade é exercida nos termos da lei. Desse modo, os indivíduos devem observar os parâmetros legalmente fixados para sua fruição, embora em tempos que não sejam de guerra, a locomoção e circulação nas vias públicas possa ser praticada de modo livre pelos indivíduos, protegidos contra ações restritivas e sanções injustificadas do Poder Público.

É o que acontece no caso dos migrantes e, especificamente, dos refugiados: seu regime jurídico específico (formado pelas Leis 9.474/97 – Estatuto do Refugiado e 13.445/2017 – Lei de Migração) estabeleceu os parâmetros de entrada, permanência e saída do território nacional. De todo modo, as autoridades fronteiriças devem dar prioridade à segurança e ao direito fundamental de liberdade de locomoção dos refugiados, assegurando a sua não devolução para

⁸² BRASIL, 1988.

⁸³ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 143-144.

⁸⁴ BRASIL, 1988.

⁸⁵ SILVA, 2008, p. 110-111.

o país onde sua vida e liberdade corram perigo, bem como o não impedimento discricionário e injustificado de ingresso no território nacional em tempos de paz.

3.2 ESTATUTO DOS REFUGIADOS

Visitadas as premissas constitucionais, é direcionada-se o estudo para as normas infraconstitucionais que tutelam os refugiados. Destarte, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, e seu Protocolo de 1967, foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, através da Lei nº 9.474 de 1997. Trata-se de uma norma extremamente importante, sendo o marco jurídico da proteção dos refugiados em solo brasileiro, após a redemocratização do país salientada pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Iniciando-se a análise da Lei pela definição do termo “refugiado”, ela traz que:

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

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

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

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.⁸⁶

Complementando o que já se introduziu na subseção 2.2 do presente trabalho, a Lei Brasileira dos Refugiados vai além dos parâmetros fixados nas Convenções de 1951 e 1967. A disposição do seu artigo 1º, em especial o inciso III, fica *pari passu* com a Declaração de Cartagena, isso porque as hipóteses de violência generalizada, a agressão estrangeira, conflitos internos e outras situações que perturbem a ordem pública do Estado, que estão previstas no ato regional, são traduzíveis justamente na violação de direitos humanos.

Ademais, o Brasil foi o primeiro país da América do Sul a adotar, em uma lei doméstica, a hipótese de grave e generalizada violação de direitos humanos, indicando “[...] solidariedade humana, uma consciência da responsabilidade internacional [...] e a compreensão do vínculo entre Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos”⁸⁷.

⁸⁶ BRASIL, 1997.

⁸⁷ JUBILUT, Líliliana Lyra. International Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America? *In: Journal of Refugee Studies*, v. 19, 2006, p. 31, tradução nossa. “*This inclusion demonstrates human solidarity*,”

A tônica expressão do inciso III, “graves e generalizadas violações de direitos humanos”, embora não tenha definição taxativa em norma internacional, possui tanto um elemento qualitativo quanto um elemento quantitativo⁸⁸. O primeiro se refere ao termo “graves”, expressando atos cruéis e moralmente reprováveis, que claramente violam direitos e garantias em uma intensidade e forma preocupantes. Referências internacionais podem ser utilizadas para auxiliar a compreensão do que configuraria “graves violações de direitos humanos”, das quais se traz a título de exemplo o disposto no Seminário de Maastricht, de 1992:

[...] a noção de graves violações de direitos humanos e liberdades fundamentais incluem ao menos as seguintes práticas: genocídio, escravidão e práticas análogas, execuções sumárias ou arbitrárias, tortura, desaparecimentos, detenção arbitrária e prolongada, e discriminação sistemática.⁸⁹

O Segundo elemento se refere ao termo “generalizadas”, denotando que não se trata de prática isolada, mas reiterada e difundida no tempo e no território de um Estado. Desse modo, às hipóteses de fundado temor de perseguição (inciso I) e de apatridia (inciso II), adiciona-se a circunstância de violação de direitos humanos (que por sua vez abrange no mínimo as práticas elencadas acima), situação que reflete o contexto latino-americano do século XX de regimes autoritários, e que torna o instituto mais abrangente e aplicável em novas circunstâncias, contribuindo para um maior alcance da proteção conferida pelo direito internacional dos refugiados. Em arremate a esse primeiro ponto,

[...] são três os requisitos para se reconhecer a condição de refugiado no Brasil. Essa é uma das razões pelas quais a lei nacional é considerada pelas Nações Unidas uma lei modelo: juridicamente, prevê de maneira ampla, precisa e bastante satisfatória quem pode ser reconhecido como refugiado Brasil e quem pode receber a proteção internacional. Tais dispositivos refletem aquilo tudo que a Convenção de 1951 contém quanto à definição de refugiado, promovendo atualização da norma ao contexto contemporâneo e somando um elemento de proteção àquelas pessoas que saem de

a consciousness of Brazil's international responsibility and a comprehension of the bonds of International Refugee Law and International Human Rights Law”.

⁸⁸ HOLZHACKER, Vivian. A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil. In: GODOY, Gabriel Gualano; JUBILUT, Liliana Lyra (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 124. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil-Coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-9.474-97-2017.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2021.

⁸⁹ CHERNICHENKO, Stanislav Valentinovich. **Definition of Gross and Large-Scale Violations of Human Rights as an International Crime**. Comissão de Direitos Humanos: Genebra, 1993, p. 5, tradução nossa. “[...] *the notion of gross violations of human rights and fundamental freedoms includes at least the following practices: genocide, slavery and slavery-like practices, summary or arbitrary executions, torture, disappearances, arbitrary and prolonged detention, and systematic discrimination*”. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/169733>. Acesso em: 11 set. 2020.

seus países em razão de desagregação política, principalmente quando há violação massiva dos direitos humanos.⁹⁰

Já artigo 3º do Estatuto dos Refugiados prevê hipóteses de exclusão, isto é, casos em que não será reconhecido o status de refugiado. Basicamente, são quatro situações: a primeira se refere a pessoas que já gozem de proteção de outro órgão da ONU que não seja o ACNUR. A segunda se refere aos indivíduos que possuem a condição de nacionalizados. A terceira a quem tiver cometido crimes específicos: crimes contra a paz, crimes de guerra, crimes contra humanidade, crimes hediondos, atos terroristas ou tráfico de drogas. A quarta e última hipótese prevê que não será atribuída a condição formal de refugiado a quem for culpado pela prática de atos que ferem os objetivos e princípios das Nações Unidas⁹¹.

O capítulo que versa sobre a condição jurídica do refugiado, por sua vez, traduz em termos mais práticos quais são os efeitos do reconhecimento da condição de refugiado. Seus artigos são os seguintes:

Art. 4º O reconhecimento da condição de refugiado, nos termos das definições anteriores, sujeitará seu beneficiário ao preceituado nesta Lei, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais de que o Governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir.

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.

Art. 6º O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem⁹².

Em relação ao art. 4º, denota-se que ele define como consequência direta da procedência do pedido de reconhecimento da condição de refugiado a sujeição do mesmo ao previsto na Lei de 97. Tal circunstância, entretanto, não exclui a incidência de outras fontes, como a própria Constituição Federal e demais leis que prescrevem obrigações e deveres aos migrantes que residem no Brasil, bem como instrumentos internacionais dos quais o Brasil já

⁹⁰ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 155. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf. Acesso em: 24 jan. 2022.

⁹¹ BRASIL, 1997.

⁹² BRASIL, 1997.

faz parte, ou poderá fazer no futuro. Reforçou, portanto, a ideia de vinculação, cumulação e complementação entre as diversas normas que protegem os refugiados⁹³.

O art. 5º acima transcrito deixa clarividente a posição do refugiado perante o Estado, qual seja, a de sujeito de direitos, sendo merecedor de assistência, mas também devendo cumprir as contrapartidas que lhe são exigidas, previstas nas normas especificamente citadas no dispositivo: a normativa dos migrantes até então vigente, a Lei nº 6.815 de 1980 (atualmente revogada pela Lei nº 13.445); o próprio Estatuto dos Refugiados; a Convenção da ONU 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, o Protocolo de 1967, e por fim toda a sorte de normas destinadas à promoção da ordem interna.

No que toca o art. 6º, percebe-se que o Brasil importou aquela que foi uma das principais preocupações da comunidade internacional desde o estopim dos fluxos de refugiados em todo o globo a partir do século XX, qual seja, a de conferir a essas pessoas documentos válidos de identidade, indicando expressamente sua condição, possibilitando o exercício de diversas atividades da vida civil e uma maior segurança perante as autoridades estatais. Em muitos casos, os refugiados deixam seu país de origem com poucos bens pessoais, não tendo o tempo ou as condições necessárias para que levem consigo itens como carteira de identidade, carteira de trabalho ou passaporte, bem como alimentos, medicamentos e qualquer reserva financeira que eventualmente possuíam. Daí pertinência de tal previsão, que confere àquele que teve sua condição devidamente reconhecida, o amparo formal necessário para um restabelecimento de vida.

Após essas breves considerações, dá-se sequência com o estudo do Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE). Tal órgão foi instituído pela Lei 9.474/97, e conforme o artigo 14 da mesma, é constituído por representantes do Ministério da Justiça (o representante deste Ministério é também o Presidente do órgão), Polícia Federal, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério das Relações Exteriores e Sociedade Civil (Organizações não Governamentais), esses com direito a voz e voto. Participa das sessões como convidado um representante do ACNUR, com direito a voz, mas não voto, e participam como observadores os representantes da Procuradoria Geral da República e da Defensoria Pública da União. Trata-se, portanto, de “um órgão de deliberação coletiva, com funcionamento tripartite, ou seja, com a participação do governo local, da sociedade civil e das Nações Unidas”⁹⁴.

⁹³ BARRETO, op. cit., p. 158-159.

⁹⁴ BARRETO, op. cit., p. 166.

Sobre as competências atribuídas ao CONARE (artigo 12 da Lei de 9.474/97), essas consistem em:

1) Analisar o pedido de refúgio e decidir sobre ele em primeira instância: embora o procedimento do pedido de refúgio será visto em detalhes subsequentemente, adianta-se que a competência para decidir em dar procedência ou não ao pedido de concessão de refúgio em primeira instância é do CONARE, mas em sede de recurso cabe ao Ministro de Estado da Justiça, conforme prevê o artigo 29 da mesma lei.

2) Decidir sobre a cessação da condição de refugiado, também em primeira instância: o tema da cessação da condição de refugiado está estabelecido no artigo 38 da Lei em estudo, prevendo hipóteses taxativas:

Art. 38. Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;

II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;

III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;

V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;⁹⁵

A cessação se refere ao término formal da condição de refugiado pelo motivo de que tal proteção não é mais necessária, ou seja, as causas que fundamentaram a concessão da condição de refúgio não mais subsistem. Assim, o indivíduo pode gozar novamente da proteção de seu país de origem, da proteção de outro país, ou, sendo apátrida, em seu país de residência habitual, quando cessarem as condições que ensejaram a concessão de refúgio.

3) Determinar a perda da condição de refugiado, em primeira instância: a hipótese de perda da condição de refugiado, por sua vez, está prevista no artigo 39 da Lei de 97:

Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

I - a renúncia;

II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.⁹⁶

⁹⁵ BRASIL, 1997.

⁹⁶ Ibidem.

Desse modo, algumas são as possibilidades de se findar, perante o Estado Brasileiro, o reconhecimento da condição de refugiado. A primeira é via ato unilateral do refugiado, por meio da renúncia (inciso I). Outra previsão é o cancelamento (inciso II), onde se tem a anulação da decisão que reconheceu a condição de refugiado. Nessa hipótese, o reconhecimento foi pautado em declarações inverídicas, documentos manipulados ou fatos deturpados, que se conhecidos anteriormente, seriam impeditivos à concessão do pedido de refúgio. Acerca das previsões de revogação (incisos III e IV), elas são aplicáveis nos casos em que seja identificada a existência de atividades que contrariem a segurança nacional ou a ordem pública, ou ainda que o refugiado saia do território nacional sem autorização do Governo brasileiro.

4) Coordenar ações para a eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados: o inciso IV do artigo 12 atribui ao CONARE uma posição “na linha de frente” das ações nacionais em relação aos refugiados, devendo ser um órgão de referência no assunto. De fato, a completude de “proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados” não se encerra no CONARE, mas é uma tarefa conjunta de várias instituições e entidades, seja pela sua abrangência ou pela sua complexidade. É possível entender, com o que se apresentou até aqui, que o refugiado, principalmente no momento em que é recepcionado por outro país, é um indivíduo vulnerável e carente em vários aspectos, desde os mais básicos como saúde e alimentação, até os mais complexos como falta de documentos. Advém disso a necessidade de uma atuação multidisciplinar, para a real observância do inciso IV do artigo 12, o que justifica a atuação de instituições, entidades e Organizações Não Governamentais (ONGs) em parceria com o CONARE, dentre as quais se destacam o ACNUR, a Defensoria Pública, as Caritas do Rio de Janeiro e de São Paulo, o Serviço Jesuíta de Imigrantes e Refugiados e a Cátedra Sérgio Vieira de Mello.

5) Aprovar normas que contribuam para a execução do Estatuto dos Refugiados: após a instituição do CONARE, observa-se um aumento exponencial na produção normativa relativa aos refugiados. O próprio site do Ministério da Justiça e Segurança Pública contém uma página que compila leis, decretos, portarias, despachos, resoluções e normas internacionais pertinentes à matéria⁹⁷. Destes, menciona-se: o Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018, que versa sobre a identificação do solicitante de refúgio e o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, que garante ao seu portador a prática de atos como abertura de conta bancária, emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social e inscrição no Cadastro de

⁹⁷ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Legislação**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>. Acesso em: 05 ago. 2021.

Pessoas Físicas⁹⁸; o Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018, que “reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela”⁹⁹; a Lei 13.684 de 21 de junho de 2018, que estabelece medidas de assistência em caráter emergencial para imigrantes vulneráveis em decorrência de crises humanitárias¹⁰⁰; e a Resolução Normativa nº 29, de 14 de junho de 2019, que institui o Sisconare, sistema eletrônico onde tramitam os processos de reconhecimento da condição de refugiado¹⁰¹.

Segundo o art. 4º do Regimento Interno do CONARE, as reuniões ordinárias acontecem no máximo a cada 60 dias, entretanto o presidente ou a maioria absoluta dos membros pode convocar sessões extraordinárias. Outro ponto que vale destacar é o art. 9º do mesmo instrumento, o qual prevê que o CONARE se manifesta por meio de despachos (pronunciamentos relacionados aos processos) e resoluções, que podem ser normativas (e de caráter mandatório) ou recomendatórias (orientações e providências administrativas)¹⁰².

Em continuação, analisa-se o procedimento para a solicitação e reconhecimento do status de refugiado. Anterior à Lei de 97, o processo ocorria da seguinte maneira: o solicitante de refúgio era entrevistado por um funcionário competente do ACNUR, que elaborava um parecer recomendando ou não que a condição de refúgio fosse reconhecida. Esse parecer era encaminhado para o Ministério das Relações Exteriores para manifestação e, por fim, remetia-se o caso ao Ministério da Justiça, que deveria proferir a decisão final¹⁰³. A partir da vigência

⁹⁸ BRASIL. Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018a. Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 fev. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9277.htm. Acesso em: 17 nov. 2020.

⁹⁹ BRASIL. Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018b. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 fev. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm. Acesso em: 17 nov. 2020.

¹⁰⁰ BRASIL. Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018c. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13684.htm. Acesso em: 17 nov. 2020.

¹⁰¹ CONARE. Resolução Normativa nº 29, de 14 de junho de 2019. Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 out. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-14-de-junho-de-2019-224224025>. Acesso em: 17 nov. 2020.

¹⁰² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria nº 756. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 nov. 1998.

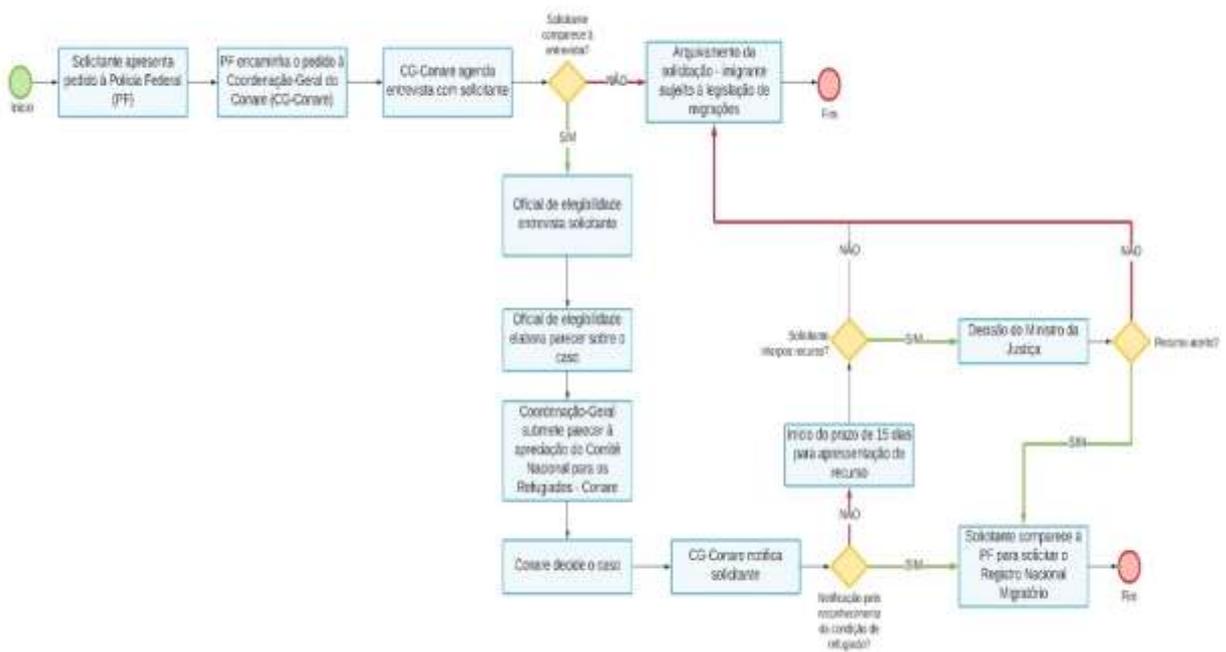
Disponível em:

https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjY4_Xw7bvxAhW7qZUCHQ4rBJkQFjAAegQIBhAD&url=https%3A%2F%2Fwww.justica.gov.br%2Fseus-direitos%2Frefugio%2Fanexos%2FRegimentoConareDOU1998.pdf&usg=AOvVaw0ZRqr_TEL9BxMzXWBHP Ct7. Acesso em: 17 nov. 2020.

¹⁰³ JUBILUT, 2007, p. 175.

da Lei de 97, os ritos processuais são alterados, verificando-se um caráter de notável busca não só pela sistematização procedimental, mas também pela tentativa de alinhamento máximo aos instrumentos internacionais de proteção aos refugiados¹⁰⁴. No site oficial do Ministério da Justiça e Segurança Pública, é possível extrair o seguinte fluxograma que bem ilustra todos os momentos do processo:

Figura 1 - Como se reconhece a condição de refugiado?



Fonte: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/apos-a-solicitacao>. Acesso em: 14 set. 2020.

O primeiro passo é a presença do refugiado em território nacional, que deve se dirigir à autoridade policial fronteiriça. Nesse momento, é redigido um termo de declaração, que narra as circunstâncias relativas à sua entrada no Brasil e os motivos de sua saída do país de origem. Aqui, quatro breves observações são feitas.

¹⁰⁴ LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 215. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil-Coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-9.474-97-2017.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2021.

De início, enfatiza-se que parágrafo primeiro do art. 7º da lei de 97 institui como diretriz para a política nacional de assistência aos refugiados o *non-refoulement*: “Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política”¹⁰⁵. Nesse sentido,

O principal treinamento que recebe a autoridade migratória brasileira no tema do refúgio é o referente ao respeito ao princípio do Direito Internacional dos Refugiados relativo ao *non-refoulement*, que não permite que uma pessoa seja devolvida para um país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco em razão de perseguição. Esse dispositivo é importante não somente nos casos de conflitos em países de fronteira terrestre, mas também importante para as fronteiras internacionais, ou seja, aeroporto e porto.¹⁰⁶

Em segundo lugar, e conforme preconiza o artigo 8º da Lei, o ingresso “irregular” no território, seja pelo modo como foi feito (sem apresentar-se à autoridade fronteiriça, por exemplo) ou por falta de documentos de identificação (caso muito comum em situações de refugiados) não é impedimento ou obstáculo para a solicitação de reconhecimento da condição de refúgio¹⁰⁷.

Em terceiro lugar, do mesmo modo que a entrada “irregular” não é fato que impede a solicitação, o artigo 10 da Lei de 97 prevê que a instauração da solicitação suspende eventuais processos administrativos ou criminais decorrentes desse ingresso no território brasileiro. Para que esses processos sejam arquivados em definitivo, conforme o §1º do mesmo artigo, “A violação penal ou administrativa precisa estar claramente vinculada ao refúgio”¹⁰⁸.

Quarto, em se tratando de sujeito menor de idade e desacompanhado, deve ser nomeado pela Vara da Infância e Juventude competente, o quanto antes, um tutor que represente legalmente o solicitante durante o processo¹⁰⁹.

Além do documento com as declarações do solicitante, é confeccionada a solicitação de reconhecimento do status de refugiado, que, segundo o artigo 19, “deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes”¹¹⁰.

¹⁰⁵ BRASIL, 1997.

¹⁰⁶ BARRETO, op. cit., p. 163.

¹⁰⁷ BRASIL, 1997.

¹⁰⁸ BARRETO, op. cit., p. 166.

¹⁰⁹ LEÃO, op. cit., p. 219.

¹¹⁰ BRASIL, 1997.

Em outras palavras, a primeira etapa do procedimento consiste em uma verdadeira reunião de documentos e informações importantes sobre o solicitante, por isso quanto mais qualificadas e precisas essas informações, tanto melhor. Ainda, a Polícia Federal deve notificar o ACNUR do início do procedimento, para que ele possa se apresentar para oferecer sugestões ao caso, conforme instrui o parágrafo único do artigo 18 do Estatuto dos Refugiados¹¹¹.

Concluída essa primeira fase, o solicitante já pode se beneficiar de algumas prerrogativas da lei em estudo: a emissão de um protocolo que autoriza a sua permanência no território nacional durante a análise do pedido e, subsequentemente, direito à carteira de trabalho provisória (artigo 21 caput e §1º, respectivamente da Lei em análise), assegurando ao refugiado direitos trabalhistas mínimos, evitando que sejam exercidas atividades laborais informais ou até mesmo análogas à escravidão.

Em sequência, a Polícia Federal encaminha o pedido à Coordenação Geral do CONARE, sendo agendada uma entrevista do solicitante com um profissional habilitado para tal tarefa. Entende-se que esse momento é muito particular: de um lado, o que for colhido servirá de base para o oficial do CONARE emitir um parecer de elegibilidade, sendo a entrevista, nesse sentido, talvez o momento mais crucial e determinante para o restante do processo. De outro norte, é um elemento probatório a ser analisado com cautela e técnica, pois é elaborado em circunstâncias muitas das vezes delicadas, se for considerado o estado psicológico e emocional do entrevistado.

Após a entrevista, o oficial do CONARE emite um parecer de elegibilidade que deve conter qualificação, circunstâncias de chegada no Brasil, resumo das declarações feitas perante a Polícia Federal e dados mais subjetivos, como o temor pessoal, além de qual situação prevista nas normas internacionais e nacionais aquele indivíduo corresponde¹¹². Nesse ponto também é importante mencionar o Grupo de Estudos Prévio, isto é, em data anterior ao julgamento do pedido, os membros do CONARE se reúnem e debatem o caso, verificando se há necessidade de mais provas ou diligências ou se o caso pode ser julgado, conforme os artigos 23 e 24 da lei:

Art. 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade.

Art. 24. Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato, relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado.¹¹³

¹¹¹ BRASIL, 1997.

¹¹² LEÃO, op. cit., p. 223.

¹¹³ BRASIL, 1997.

Passo seguinte, o processo é decidido pelos membros do CONARE e, havendo empate, cabe ao presidente (Ministro da Justiça) o “voto de minerva”, conforme o §3º do art. 9º do Regimento Interno do CONARE. A decisão proferida é ato declaratório, isto é, reconhece uma situação jurídica preexistente ao pronunciamento do Conselho. Por isso que o procedimento é de reconhecimento da condição de refugiado: a posição do indivíduo já existe, apenas é formalizada para efeitos jurídicos:

O artigo expressamente prevê que o reconhecimento da condição de refugiado é ato declaratório, com efeitos ex-tunc, devendo estar devidamente fundamentado. Não se trata, assim, de ato administrativo constitutivo, devendo a condição de refugiado retroagir ao momento em que o fundado temor de perseguição determinou a saída do indivíduo de seu país de origem.¹¹⁴

Posterior à decisão, o indivíduo é notificado do ato, e se a condição de refugiado for reconhecida, ele se dirige ao Departamento da Polícia Federal, para solicitar o seu cadastro no Registro Nacional Migratório (RNM) e a expedição de documento de identificação. Se a decisão do Conselho for negativa, poderá o solicitante optar por recorrer da decisão.

O recurso administrativo deve ser interposto dentro de 15 dias, contados a partir da notificação da decisão do CONARE, sendo de apreciação do Ministro da Justiça. Vale apontar, também, que durante a análise do recurso, o recorrente e sua família podem permanecer em território nacional. Estima-se que cerca de 30% dos recursos apresentados recebem uma decisão do 2º grau que diverge do 1º grau, sendo comum a repetição de argumentos de fato e de direito por parte do recorrente, o que resulta no provável indeferimento do pleito¹¹⁵. Por isso, o recurso deve ser encarado com seriedade, pois é mais uma chance dada ao solicitante para explicar sua situação e adicionar novos fatos ou informações que não foram colhidos anteriormente.

Se o recurso for aceito, o solicitante comparece à Polícia Federal para ser cadastrado no RNM, assina um termo de responsabilidade e adquire cédula de identidade. Se o recurso for negado, o processo é arquivado (da decisão do Ministro da Justiça não cabe recurso), e o refugiado se sujeita à legislação de migrações sendo garantido, ainda, o princípio de não devolução (artigo 32 da Lei de 97). Nesse último caso, proceder-se-á à sua deportação ou sua regularização como imigrante.

¹¹⁴ BARRETO, op. cit., p. 179.

¹¹⁵ Ibidem, p. 181.

3.3 LEI DE MIGRAÇÃO E DECRETO 9.199 DE 20 DE NOVEMBRO DE 2017

Feitas as considerações acerca da Lei que institui o Estatuto dos Refugiados, procede-se à análise dos avanços contidos na Lei de Migração, ou Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017. Diferentemente da anterior, a Lei nº 13.445 não disciplina apenas os refugiados, e sim a figura do migrante de um modo amplo, abrangendo imigrantes, emigrantes, residentes fronteiriços, visitantes, apátridas e refugiados, sendo subsidiada e regulamentada pelo Decreto 9.199 de 20 de novembro de 2017.

Enquanto que de um lado a Lei 9.474/97 inseriu no ordenamento jurídico um estatuto específico para os refugiados, a Lei 13.445/2017 representou uma mudança de paradigma, no que se refere ao tratamento jurídico dado pelo Estado Brasileiro ao migrante. Isso se afirma porque a Lei de 2017 substituiu uma outra norma que já regulava direitos e deveres migratórios, a Lei 6.815 de 1980, a qual tinha instituído o conhecido Estatuto do Estrangeiro.

Esse Estatuto, em que pese ser da mesma década da promulgação da Constituição Federal, possuía como fundamento não a dignidade da pessoa humana, tampouco a prevalência dos direitos humanos, mas sim a denominada doutrina da segurança nacional, ideologia muito difundida durante o período da ditadura militar. O referido pensamento foi uma construção estadunidense pós-Segunda Guerra Mundial, calcado em elementos tais quais o estudo e a apropriação da geopolítica para fins militares, o abandono do idealismo cooperativo nas relações internacionais para a adoção de uma postura realista e de primazia dos interesses nacionais, bem como a adoção da ideia de rivalidade e bipolarização entre os Estados Unidos e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas¹¹⁶.

Todo esse arcabouço teórico-ideológico construído durante a Guerra Fria foi importado para o território brasileiro, principalmente a partir da criação da Escola Superior de Guerra (ESG), cujo manual define a segurança nacional como “[...] a sensação de garantia para a Nação da conquista e manutenção dos seus Objetivos Fundamentais, proporcionada pela aplicação do seu Poder Nacional”¹¹⁷.

¹¹⁶ FERREIRA, Luciano Vaz. Os Preceitos da Doutrina da Segurança Nacional e Sua Implementação no Brasil. *Novatio Iuris*, Porto Alegre, v. 4, 2012, p. 21-33. Disponível em: <http://repositorio.furg.br/handle/1/5260>. Acesso em: 16 jul. 2021.

¹¹⁷ ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual Básico: Elementos Fundamentais**. v. 1. Rio de Janeiro: Revista da Escola Superior de Guerra, 2014, p. 81. Disponível em: <https://docplayer.com.br/98625345-Escola-superior-de-guerra-manual-basico-volume-i-elementos-fundamentais.html>. Acesso em: 16 jul. 2021.

Assim, o Estatuto do Estrangeiro nada mais era do que a manifestação da Política de Estado discricionária, constantemente vigilante e exacerbada que vigorou de 1964 a 1985, aplicada às relações do Estado Brasileiro com os imigrantes, adotando uma visão destes como potencial ameaça à ordem social vigente, portanto sujeitos a medidas autoritárias e até mesmo violadoras de direitos humanos. Exemplos de artigos da Lei revogada que expressam essa ideia podem ser citados:

Art. 1º Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais.

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

[...]

Art. 65. É passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranqüilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais.¹¹⁸

Percebe-se, nesses recortes, que todos os dispositivos reproduzem o mesmo pensamento, qual seja, de resguardo do interesse e da segurança nacionais em detrimento dos imigrantes, colocando os mesmos em uma posição de subordinação à discricionariedade e ao autoritarismo do Estado, bem como no seu tratamento em relação aos nacionais brasileiros, nunca tendo uma real sensação de segurança jurídica e estabilidade quanto à sua condição, que poderia ser alterada a qualquer momento, a depender da conveniência para o Poder Público.

Pois bem, foi esse o cenário (ao menos jurídico) que perdurou até a promulgação da Lei de Migração, em 2017. A essa altura, o Estatuto do Estrangeiro não era apenas conflitante com a nova ordem democrática instituída a partir de 1988, mas também não era mais um regulamento capaz de suprir todas as demandas e necessidades que se apresentavam na seara migratória¹¹⁹. Como já adiantado, a Nova Lei possui bases marcadamente diferentes no que toca a relação entre o Poder Público e o imigrante que aqui se apresenta. Isso pode ser facilmente concebido após a leitura dos nada menos que 22 princípios plasmados em seu artigo 3º, que deverão orientar a política migratória brasileira.

¹¹⁸ BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 ago. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815impressao.htm. Acesso em: 16 jul. 2021.

¹¹⁹ OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, 2017, p. 171-172. Disponível em: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0010>. Acesso em: 16 jul. 2021.

Dentre as numerosas diretrizes do art. 3º, destacam-se: a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (inc. I); repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação (inc. II); não criminalização da migração (inc. III); promoção de entrada regular e de regularização documental (inc. V); acolhida humanitária (inc. VI); acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (inc. XI); observância ao disposto em tratado (inc. XVIII); repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (inc. XXII). A partir desse momento, são feitas algumas considerações acerca desses princípios, bem como sua relação com o direito internacional dos refugiados.

O princípio de reconhecimento da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos não só aprofundou o que diz o já mencionado inciso II do art. 4º da Constituição Federal, mas também deixa claro qual fundamento deve substituir o paradigma da segurança nacional. Em outros termos, enquanto as políticas migratórias eram anteriormente pautadas apenas em objetivos políticos e parciais, agora assume-se de modo expreso um compromisso de constante preservação das agendas internacionais assumidas pelo país em matéria de direitos humanos.

Tal previsão, em um primeiro momento, solidifica o arcabouço jurídico nacional que os tutela, quando prevê a cumulatividade e complementaridade do conjunto de normas, princípios e costumes desse campo. Em segundo lugar, ao se incorporar textualmente os direitos humanos em toda a sua completude, automaticamente se confere aos refugiados e demais migrantes uma nova posição jurídica, não mais de “quase-objetos” submetidos à vontade estatal, mas de sujeitos de direito e, portanto, mercedores de políticas públicas voltadas para a sua completa inserção na sociedade de acolhida.

Sem prejuízo do que já se expôs na subseção 3.1 supra, o princípio de repúdio e prevenção à xenofobia, racismo e demais formas de discriminação (inc. II) trata de um dos temas mais delicados na atualidade, pois toca na relação entre os migrantes forçados e a sociedade local onde se encontram. Não obstante, tem-se visto que a hostilidade a migrantes e refugiados aumentou vertiginosamente, a nível nacional e global, comprometendo a assistência a esses indivíduos.

Essa aversão ao outro (ou nesse caso, ao imigrante) é nociva para a efetivação da universalidade dos direitos humanos, uma vez que, se tudo o que é externo é uma ameaça que deve ser afastada para o resguardo de supostos bens, como a “integridade dos nacionais”, a

“garantia de que estes terão seus postos de emprego preservados”, a “manutenção da ordem interna” e a “menor onerosidade dos serviços públicos”, corre-se o risco latente de se voltar à doutrina da segurança nacional. Nesses contornos, primar pelo combate à xenofobia é uma condição indispensável para a garantia de segurança física, psíquica, jurídica e social dos refugiados e demais migrantes, onde quer que se encontrem.

Outro princípio plasmado na Lei em apreço é o da não criminalização da migração (inc. III). Pontua-se que a nova ordem que rege as políticas públicas não aceita mais a ideia de se associar automaticamente o migrante à ilegalidade, punindo-o por ter entrado em território nacional como lhe era possível, para fugir do país de origem. São consideravelmente negativos os impactos de se ver a migração como uma prática criminosa, pois se tolhe o direito indisponível que os migrantes involuntários têm de solicitar assistência em outros países, bem como dificulta sua inserção na comunidade local.

Assim, ao revés da política migratória de refugiados ser utilizada de modo atentatório aos direitos humanos, impedindo a sua entrada no território nacional ou imputando crime àqueles que aqui se encontram em razão de sua condição, primou-se pelo disposto na Convenção da ONU Relativa ao Estatuto dos Refugiados, em específico o art. 31, 1, o qual prevê a não aplicação de sanções penais aos refugiados em razão de sua entrada ou permanência irregulares, mediante o pronto comparecimento às autoridades e a apresentação de razões aceitáveis para o modo de ingresso ou permanência até irregulares no território¹²⁰.

A análise do art. 3º prossegue com a diretriz da promoção de entrada regular e de regularização documental (inc. V), que também está em completa consonância com os arts. 26, 27 e 28 da Convenção da ONU de 1951. Desse modo, o dever principal das autoridades fronteiriças e administrativas competentes é o de fornecer meios de acolhimento e suporte para que os migrantes (incluindo os refugiados) adquiram documentos válidos de identificação, mesmo que possuam provas precárias de sua identidade. Conforme preconiza o art. 20 da Lei de Migração: “A identificação civil de solicitante de refúgio, de asilo, de reconhecimento de apatridia e de acolhimento humanitário poderá ser realizada com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser”¹²¹.

Ainda, a viabilidade de entrada regular dos migrantes no território nacional previne a ocorrência de crimes como o tráfico e o contrabando de pessoas migrantes, por exemplo. A distinção entre as duas práticas é sutil. Enquanto o tráfico de pessoas possui como elemento

¹²⁰ ONU, 1951.

¹²¹ BRASIL, 2017a.

chave o deslocamento de um ser humano por meio de coação ou outros meios vis para a finalidade de sua exploração laboral, o contrabando de imigrantes é a viabilização de transposição ilegal entre fronteiras nacionais, sem umnexo direto com o trabalho¹²².

O inciso VI do art. 3º, por sua vez, traz o princípio da acolhida humanitária, viabilizada pelo visto temporário instituído no art. 14 caput e sua alínea “c”. O §3º do art. 14 traz um rol exemplificativo de circunstâncias que podem fundamentar esse visto para acolhida humanitária, quais sejam: grave ou iminente instabilidade institucional; conflito armado; calamidade de grandes proporções; desastre ambiental; grave violação de direitos humanos ou grave violação de direitos humanitários¹²³.

O visto concedido por motivos humanitários já existia antes da Lei de Migração, tendo sido previsto, originalmente, pela Resolução Normativa nº 97/2012 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), onde se possibilitou a sua concessão aos imigrantes provenientes do Haiti. No ano seguinte, o mesmo foi estendido aos sírios, por meio da Resolução Normativa nº 17 do CONARE e, por fim, aos venezuelanos, conforme estabeleceu o Decreto nº 9.285 de fevereiro de 2018: “Considerando a necessidade de acolhimento humanitário no território nacional dessas pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela”¹²⁴.

Também se menciona o princípio de acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (inc. XI). Em relação a essa previsão, garante-se ao migrante, em condição de paridade com o nacional, o usufruto a diversas políticas assistenciais, dentre as quais pode ser destacado o acesso ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), e o respectivo registro no Cadastro Único, que disponibilizam serviços como “Auxílio Brasil” (antigo “Bolsa Família”), “Casa Verde e Amarela” (antigo “Minha Casa Minha Vida”) e o “Tarifa Social de Energia Elétrica”¹²⁵.

Infere-se que o inciso XI do art. 3º é perfeitamente conjugável com o art. 4º da mesma norma, que traz um rol de prerrogativas asseguradas aos migrantes, sendo até mesmo uma incidência mais específica do inciso 5º da Constituição Federal ao contexto migratório, visto

¹²² SALES, Lília Maia de Moraes; ALENCAR, Emanuela Cardoso Onofre de. Tráfico de seres humanos, migração contrabando de migrantes, turismo sexual e prostituição – algumas diferenciações. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 13, n. 01, 2008, p. 36. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1225/1028>. Acesso em: 19 jul. 2021.

¹²³ BRASIL, 2017a.

¹²⁴ BRASIL, 2018b.

¹²⁵ GRAJZER, Deborah Esther. Seção II – Dos Princípios e Garantias. Art. 3º. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila; SOUZA, Isabella Louise Traub Soares de; CRUZ, Taís Vella (Orgs.). **Comentários à Lei 13.445/2017: a Lei de Migração**. Porto Alegre: Editora Fi, 2020, p. 32. Disponível em: <https://www.editorafi.org/15comentarios>. Acesso em: 22 jul. 2021.

que ambos os caputs tutelam expressamente vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade. No que toca as relevantes garantias trazidas pelo art. 4º, pode-se destacar a liberdade de circulação em território nacional (inc. II), o direito de reunião familiar (inc. III), medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos (inc. IV), o direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional (inc. XV) e o direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória (inc. XVI).

Retomando a análise do art. 3º, seu inciso XVIII prevê a observância ao disposto em tratado. Pode-se definir o termo “tratado” como “[...] todo acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos”¹²⁶. Sem a menor sobra de dúvida, os tratados são importantíssimas fontes de direito internacional, e a disposição do inciso XVIII procura conferir maior vinculação do Brasil aos acordos internacionais dos quais é ou será signatário.

Não obstante, o dispositivo poderia alcançar um maior grau de completude e de proteção aos migrantes se abarcasse de modo expreso, também, a observância a outras fontes de direito internacional, como as previstas no art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, especialmente o costume internacional e os princípios gerais de direito¹²⁷.

Por fim, tem-se o princípio de repúdio às práticas de expulsão ou de deportação coletivas (inc. XXII), que já era previsto no art. 22 do Pacto de São José da Costa Rica. A expulsão ou deportação coletivas se configuram quando não é considerada a situação migratória irregular de modo individualizado, e sim de forma genérica e estendida a todo um grupo de pessoas (par. ún., art. 61, Lei nº 13.445/2017). A Lei visa, com essa limitação ao poder de expulsão das autoridades fronteiriças, a observância do *non-refoulement*, evitando que os migrantes involuntários corram o risco de voltarem ao país onde se sentem ameaçados.

Não obstante, a nova norma prevê, sim, medidas de saída compulsória do território brasileiro, que são as hipóteses de repatriação, deportação e expulsão, mas sempre em observância à Lei 9.474/97 e aos tratados internacionais competentes. No que toca a repatriação, ela “[...] consiste em medida administrativa de devolução de pessoa em situação de

¹²⁶ REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 13. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 38.

¹²⁷ BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 19 jul. 2021.

impedimento ao país de procedência ou de nacionalidade”¹²⁸, destacando-se que as hipóteses de impedimento estão previstas no art. 45 da Lei de Migração:

Art. 45. Poderá ser impedida de ingressar no País, após entrevista individual e mediante ato fundamentado, a pessoa:

- I - anteriormente expulsa do País, enquanto os efeitos da expulsão vigorarem;
- II - condenada ou respondendo a processo por ato de terrorismo ou por crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002 ;
- III - condenada ou respondendo a processo em outro país por crime doloso passível de extradição segundo a lei brasileira;
- IV - que tenha o nome incluído em lista de restrições por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo Brasil perante organismo internacional;
- V - que apresente documento de viagem que:
 - a) não seja válido para o Brasil;
 - b) esteja com o prazo de validade vencido; ou
 - c) esteja com rasura ou indício de falsificação;
- VI - que não apresente documento de viagem ou documento de identidade, quando admitido;
- VII - cuja razão da viagem não seja condizente com o visto ou com o motivo alegado para a isenção de visto;
- VIII - que tenha, comprovadamente, fraudado documentação ou prestado informação falsa por ocasião da solicitação de visto; ou
- IX - que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.

Parágrafo único. Ninguém será impedido de ingressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política¹²⁹.

Contudo, a repatriação não será aplicada em caso de menor de 18 anos, desacompanhado e que for refugiado ou apátrida, salvo para a garantia de seus direitos, reunião com sua família ou em caso de acolhimento humanitário. De qualquer modo, não será realizada a repatriação caso o migrante possa correr risco de vida, integridade pessoal ou liberdade (§4º, art. 49 da Lei 13.445/2017).

Já a deportação, de acordo com o art. 50 da Lei de Migração, é medida que resulta de um procedimento administrativo, onde o migrante em situação irregular é retirado compulsoriamente do território nacional. Em um primeiro momento, o migrante é notificado das inconsistências apuradas, tendo um prazo de no mínimo 60 dias para regularizá-las, que pode ser prorrogado (art. 50, §1º). Esse prazo poderá ser reduzido apenas caso o migrante tenha praticado ato contrário ao disposto na Constituição Federal (art. 50, §6º).

¹²⁸ BRASIL, 2017a.

¹²⁹ BRASIL, 2017.

Passado o prazo sem a regularização, procede-se à deportação (art. 50, §3º), que deve observar o contraditório, a ampla defesa e o direito recursal com efeito suspensivo (art. 51 da Lei de Migração). O §1º do artigo 51 prevê que a Defensoria Pública da União deverá ser notificada para prestar assistência ao deportando. Não obstante, “Art. 181. O beneficiário de proteção ao apátrida, refúgio ou asilo político não será repatriado, deportado ou expulso enquanto houver processo de reconhecimento de sua condição pendente no País”¹³⁰.

A última medida de retirada compulsória trazida pela Lei de Migração é a expulsão, a qual soma as penalidades de retirada compulsória do território nacional e o impedimento de reingresso por um determinado prazo (art. 54). Dá causa à expulsão a sentença condenatória transitada em julgado, em relação à prática de crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, bem como crime doloso cuja pena seja a privativa de liberdade, considerando-se a sua gravidade e a possibilidade de ressocialização do sentenciado (§1º, art. 54). A Lei de Migração também prevê situações onde não poderá ser aplicada a expulsão:

Art. 55. Não se procederá à expulsão quando:

I - a medida configurar extradição inadmitida pela legislação brasileira;

II - o expulsando:

a) tiver filho brasileiro que esteja sob sua guarda ou dependência econômica ou socioafetiva ou tiver pessoa brasileira sob sua tutela;

b) tiver cônjuge ou companheiro residente no Brasil, sem discriminação alguma, reconhecido judicial ou legalmente;

c) tiver ingressado no Brasil até os 12 (doze) anos de idade, residindo desde então no País;

d) for pessoa com mais de 70 (setenta) anos que resida no País há mais de 10 (dez) anos, considerados a gravidade e o fundamento da expulsão;¹³¹

Tal qual a deportação, o procedimento de expulsão deverá prezar pelo contraditório e ampla defesa, bem como permitirá pedido de reconsideração da decisão sobre a expulsão, em até 10 (dez) dias contados a partir da notificação pessoal do expulsando (art. 58 e art. 58, §2º, respectivamente).

Buscou-se, até aqui, apresentar alguns dos institutos e previsões da Lei de Migração que possuem conexão mais íntima com o refúgio. Procede-se, em desfecho ao capítulo, a uma breve revisão sobre o Decreto 9.199/2017, que regulamentou a referida norma. O Decreto mencionado possui um capítulo específico para tratar sobre o refúgio (VII), que contém 4 artigos (119 a 122).

¹³⁰ BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017b. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9199-20-novembro-2017-785772-publicacaooriginal-154263-pe.html>. Acesso em: 20 jul. 2017.

¹³¹ BRASIL, 2017a.

O art. 119 do prevê que o reconhecimento do status de refugiado deverá ser conforme a Lei 9.474/97. Durante o procedimento, ficam asseguradas as prerrogativas da Convenção da ONU de 1951 e da Lei 13.445, bem como autorização provisória de residência, carteira de trabalho provisória, inclusão no Cadastro de Pessoa Física, abertura de conta bancária e a facilitação do reconhecimento de certificados, diplomas, requisitos para obter a condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas (conforme §§1º, 2º, 3º e 4º do art. 119).

Já o art. 120 versa que a entrada no território nacional irregular não será impedimento para a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e para as proteções correspondentes, também não se aplicando a hipótese do art. 307 do mesmo Decreto (que traz diversas infrações e suas respectivas penalidades, dentre elas a deportação por entrada não autorizada no território nacional), desde que o pedido de reconhecimento seja procedente para o solicitante.

O art. 121 traz uma previsão que resguarda os direitos e interesses do refugiado frente à (muitas das vezes) burocrática Administração Pública. Isso porque a condição extraordinária de refúgio deve ser levada em conta, quando se fizer necessário o fornecimento de documentos diversos emitidos pelo país de origem, representação diplomática ou consular, o que na maioria das vezes pode se mostrar de impossível providência ou até apresentar risco ao refugiado.

Por fim, o art. 122 garante que, caso um solicitante de refúgio esteja respondendo por procedimento que pode resultar em sua retirada compulsória do território brasileiro, a avaliação e decisão de seu pedido de reconhecimento terá prioridade. Há, aqui, uma preocupação do legislador com uma célere regularização migratória do solicitante de refúgio, evitando a incidência das medidas de repatriação, deportação ou expulsão.

À guisa de conclusão do capítulo, após a análise da Constituição e das Leis 9.474/97 e 13.445/2017, entende-se estabelecida a estrutura jurídica que deve ser aplicada na tutela dos povos refugiados que recorrem à proteção e assistência do Estado Brasileiro. Percebe-se que, principalmente após o advento da Lei de Migração, o ordenamento brasileiro busca promover uma abertura cada vez maior às normas internacionais de direitos humanos, de caráter fundamental na moldagem da sociedade internacional hodierna. Em verdade, todos os princípios, regras e procedimentos analisados devem ser efetivados como garantias de respeito ao ser humano em todas as suas esferas, seja individual ou coletiva.

4. A PRÁTICA DO REFÚGIO NO BRASIL: ANÁLISE A PARTIR DA GESTÃO DO FLUXO MIGRATÓRIO VENEZUELANO E POSSÍVEIS DIREÇÕES DE APERFEIÇOAMENTO

Parte-se em direção à última seção da presente pesquisa, a qual objetiva compreender como se manifesta, na prática, o instituto do refúgio no Brasil, tendo por base a gestão do fluxo migratório venezuelano. As primeiras considerações serão destinadas à construção do cenário da aguda crise humanitária que assola a Venezuela, que se intensificou após o início do Governo de Nicolás Maduro. Entendidos os principais fatores do fluxo migratório venezuelano, procede-se à análise da sua gestão no Brasil, trazendo as principais ações, marcos e dados relevantes para essa empreitada. Por fim, verificada a urgente necessidade de aperfeiçoamento da proteção dos refugiados no Brasil, são expostos possíveis caminhos para essa finalidade.

4.1 GOVERNO NICOLÁS MADURO: DA CRISE HUMANITÁRIA AO FLUXO DE REFUGIADOS VENEZUELANOS

Muito embora em um primeiro momento a compreensão do fluxo migratório venezuelano pareça complexa, é possível traçar um itinerário que se origina na crise humanitária que ainda assola o próprio Estado Venezuelano, a qual tem, pelo menos, três pilares: econômico, político e social¹³². É importante considerar que todas essas três esferas estão intimamente relacionadas, pelo que se mostra mais profícua uma análise conjunta e cronológica do que uma individualizada para cada um deles.

No passado, a Venezuela já teve uma economia pujante e promissora, acima de tudo por ser o país com a maior reserva de petróleo no mundo (a qual representa aproximadamente 17,5% do total global¹³³) e fazer de sua extração e comercialização sua principal fonte de recursos. O país também já foi o destino de muitos migrantes, sobretudo nas décadas de sessenta

¹³² VAZ, Alcides Costa. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional. **Análise Estratégica**, Centro de Estudos Estratégicos do Exército, [S.l.], v. 3, n. 3, p. 1, fev. 2017. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEExAE/article/view/1171>. Acesso em: 17 ago. 2020.

¹³³ STATISTICAL REVIEW OF WORLD ENERGY. London: British Petroleum P.L.C., p. 16, 2021. Anual. Disponível em: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.

e setenta, oriundos principalmente da Europa e de outros países latino-americanos, o que enriqueceu sua cultura e criou perspectivas de emprego e desenvolvimento¹³⁴.

As facetas política e social, contudo, já se mostravam instáveis, principalmente devido à corrupção dos agentes de Estado e da desigualdade social. Foi inclusive o discurso de combate a essas injustiças que levou o populista Hugo Chávez a vencer as eleições presidenciais em 1999, permanecendo no cargo até falecer em 2013¹³⁵. O presente tópico não terá como foco o governo de Chávez, e sim o de Nicolás Maduro, a partir do qual as causas da crise humanitária na Venezuela e o conseqüente fluxo de emigração do país estão melhor delineados.

Após a morte de Chavez, Nicolás Maduro assumiu a chefia do executivo como presidente interino, até a realização das eleições presidenciais de 2013, as quais ganhou com apertada margem de diferença de outro candidato promissor e líder da oposição, Henrique Capriles. Este último solicitou a auditoria e recontagem dos votos, o que levou alguns meses e não alterou o resultado final das eleições, apenas o deixou mais acirrado, visto que o Conselho Nacional Eleitoral da Venezuela divulgou que a proporção dos votos restou em 50,61% para Maduro e 49,12% para Capriles, e o restante distribuído entre os demais candidatos¹³⁶. Maduro assume a presidência, portanto, de um país já cindido do ponto de vista político, sendo alvo de constantes acusações da oposição contra a sua vitória nas eleições e a legitimidade do seu mandato. Assim, o ano de 2013 foi marcado por diversas manifestações contra o governo de Maduro, que foram se tornando mais agressivas, inclusive com mortes de manifestantes¹³⁷.

Outro desafio para a sociedade venezuelana em 2013, além de ter um presidente com dificuldades de governabilidade, foi o aumento exponencial da inflação. O governo, seguindo sua pauta de assistencialismo, tinha que arcar com despesas consideráveis em programas sociais, como serviços de saúde e subsídios para os mais carentes, dependendo quase que completamente da comercialização internacional do petróleo (que representava na época 96%

¹³⁴ ÁLVAREZ, Juan Fernando. Apuntes para identificar causas y características de la migración de venezolanos a Colombia. *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2018, p. 141-142. Disponível em:

https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_migvenezuelanas.php. Acesso em: 18 ago. 2021.

¹³⁵ SCHEER, Andrea I. Venezuela: A Uniquely Senian Insight into a Human Rights Crisis. **Brooklyn Journal of International Law**, Nova Iorque, vol. 44, n. 1, p. 351-352, 2018. Disponível em:

<https://brooklynworks.brooklaw.edu/bjil/vol44/iss1/8/>. Acesso em: 18 ago. 2021.

¹³⁶ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. **Divulgación Presidenciales 2013**. Disponível em:

http://www.cne.gob.ve/resultado_presidencial_2013/r/1/reg_000000.html?. Acesso em: 19 ago. 2021.

¹³⁷ RAMÓN, Paula. Presidente da Assembleia Nacional nega recontar votos na Venezuela. **G1**, Caracas, 16 abr. 2013. Mundo. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/hugo-chavez/noticia/2013/04/presidente-da-assembleia-nacional-nega-recontar-votos-na-venezuela.html>. Acesso em: 19 ago. 2021.

do total das suas exportações¹³⁸) para o custeio dessas atividades e para a importação de bens de consumo. Com as crises de abastecimento, somadas ao excessivo controle cambial e monetário (contexto que já vinha desde o governo Chavez), a inflação ao final 2013 chegou em 56,2%¹³⁹, e os preços dos alimentos, por exemplo, subiram mais de 100%¹⁴⁰.

O cenário se agrava em 2014, ano em que o preço internacional do barril de petróleo começa a despencar (estima-se que a queda foi de aproximadamente 44% entre junho e dezembro¹⁴¹), o que reduziu drasticamente o lucro até então expressivo que o país obtinha com sua comercialização. Isso foi o suficiente para comprometer os investimentos do governo nos serviços sociais até então fornecidos, bem como diminuir as importações e a oferta de itens básicos de consumo, medicamentos, e até mesmo matérias primas, enquanto a inflação avançou para 68,5%¹⁴². Entrou-se, então, em um círculo vicioso: o governo aumentou a oferta de moeda, o que acentuou sua desvalorização e, juntamente com a contínua queda do preço de petróleo e a fuga de investimentos do país, contribuiu para novos aumentos de preços, levando a mais oferta de moeda para tentar fazer frente a esses aumentos, e assim sucessivamente¹⁴³.

O contexto político também não foi promissor. Ao contrário, foi marcado por generalizadas manifestações, que se iniciaram nos segmentos estudantis, mas tomaram proporções cada vez maiores, até englobar todo o setor da oposição. Os protestos se tornaram violentos, devido à repressão pelas forças nacionais, sendo frequentes os confrontos diretos que resultavam em feridos, detidos, torturados ou até mesmo mortos. Iniciou-se uma verdadeira perseguição política, onde os que se opunham ao governo eram considerados incitadores de golpe de Estado e eram presos, a exemplo de uma das figuras que estava à frente dessas manifestações, o político Leopoldo López¹⁴⁴.

¹³⁸ REILLY, Sean Gregory. **Hyperinflation in Venezuela: How to Address the Problem**. 2020. Tese (Bachelor of Arts in Humanities & Economics) – University of Texas at Austin, Austin, 2020, p. 20. Disponível em: <https://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/81586>. Acesso em: 19 ago. 2021.

¹³⁹ VENEZUELA concluye el 2013 con una inflación acumulada del 56%. **El Financiero**, [S.l.], 30 dez. 2013. Finanzas. Disponível em: <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/venezuela-concluye-el-2013-con-una-inflacion-acumulada-del-56/YDGW2AUBIJAUF4HTVJHF44WXU/story/>. Acesso em: 19 ago. 2021.

¹⁴⁰ INFLAÇÃO na Venezuela foi de 68,5% em 2014. **Veja**, [S.l.], 16 fev 2015. Economia. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/inflacao-na-venezuela-foi-de-685-em-2014/>. Acesso em: 20 ago. 2021.

¹⁴¹ KILIAN, Lutz. Why did the price of oil fall after June 2014? **Voxeu CEPR**, [S.l.], 25 fev. 2015. Disponível em: <https://voxeu.org/article/causes-2014-oil-price-decline>. Acesso em: 20 ago. 2021.

¹⁴² INFLAÇÃO [...], Ibid.

¹⁴³ REILLY, op. cit., p. 20.

¹⁴⁴ ENTENDA os protestos na Venezuela. **G1**, São Paulo, 17 fev. 2014. Mundo. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/02/entenda-os-protestos-na-venezuela.html>. Acesso em: 20 ago. 2021.

Em 2015, a Venezuela foi o país com a maior inflação do mundo, que chegou em aproximadamente 160%¹⁴⁵. Além disso, o preço do barril de petróleo sofreu uma queda histórica, sendo vendido a US\$ 34,55¹⁴⁶. Semelhantemente ao ano anterior, essa brusca recessão no ramo petrolífero se traduziu em um recuo nas finanças públicas, causando, por exemplo, a diminuição da importação e oferta de bens que vão desde medicamentos e itens de higiene até alimentos: aproximadamente 67% dos hospitais não possuíam itens básicos como luvas, gazes e antissépticos¹⁴⁷, enquanto que, de outro lado, o governo controlou o preço dos alimentos vendidos em mercados, bem como definiu a frequência das compras e a quantidade de itens vendidos por pessoa, para tentar contornar a constante falta de gêneros alimentícios¹⁴⁸.

As manifestações não cessaram. Ao contrário, tomaram dimensões a ponto de o governo continuar prendendo os manifestantes e permitindo até mesmo o uso de armas letais para “controlar as reuniões públicas”¹⁴⁹. No cenário internacional, a reprovação do governo de Maduro por outras nações aumentou. Um dos exemplos mais notórios foi o dos Estados Unidos, visto que o presidente em exercício, Barack Obama, declarou na Ordem Executiva 13.692 de 8 de março de 2015, que a situação no país constitui uma “inusual e extraordinária ameaça para a segurança nacional e política externa dos Estados Unidos”¹⁵⁰. Por fim, em dezembro do mesmo ano, outro evento importante consistiu-se nas eleições para a Assembleia Nacional, órgão de competência legislativa do país, onde de modo surpreendente a oposição conquistou 112 das 167 vagas¹⁵¹, passo indispensável para um futuro de mais democracia na Venezuela.

¹⁴⁵ EFE. Venezuela é o país com maior inflação do mundo em 2015, diz FMI. **G1**, [S.l.], 10 dez. 2015. Economia. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/12/venezuela-e-o-pais-com-maior-inflacao-do-mundo-em-2015-diz-fmi.html>. Acesso em: 24 ago. 2021.

¹⁴⁶MACROTRENDS. **WTI Crude Oil Prices** - 10 Year Daily Chart. Disponível em: <https://www.macrotrends.net/2516/wti-crude-oil-prices-10-year-daily-chart>. Acesso em: 27 ago. 2021.

¹⁴⁷ VENEZUELA’S Humanitarian Crisis: Severe Medical and Food Shortages, Inadequate and Repressive Government Response. **Human Rights Watch**, [S.l.], 24 out. 2016. Disponível em: <https://www.hrw.org/report/2016/10/24/venezuelas-humanitarian-crisis/severe-medical-and-food-shortages-inadequate-and>. Acesso em: 27 ago. 2021.

¹⁴⁸ OTIS, John. The Nightmare Of Grocery Shopping In Venezuela. **NPR**, [S.l.], 29 out. 2015. Markets. Disponível em: <https://www.npr.org/sections/parallels/2015/10/29/452636462/the-nightmare-of-grocery-shopping-in-venezuela>. Acesso em: 27 ago. 2021.

¹⁴⁹ LOBO-GUERRERO, Catalina. Maduro permite ao exército o uso de armas para reprimir manifestações. **El País**, Caracas, 30 jan. 2015. Internacional. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/30/internacional/1422575487_568029.html. Acesso em: 30 ago. 2021.

¹⁵⁰ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Ordem Executiva 13692**, de 8 de março de 2015. Bloqueio de bens e suspensão da entrada de certas pessoas que contribuem para a situação na Venezuela. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2015/03/11/2015-05677/blocking-property-and-suspending-entry-of-certain-persons-contributing-to-the-situation-in-venezuela>. Acesso em: 30 ago. 2021.

¹⁵¹ A new National Assembly for Venezuela. **National Democratic Institute**, [S.l.], 16 dez. 2015. Elections; Venezuela. Disponível em: <https://www.ndi.org/venezuela-elections-2015>. Acesso em: 30 ago. 2021.

No início do ano de 2016, Maduro expediu o Decreto nº 2.184, o qual declarou estado de emergência econômica em todo o território venezuelano, ampliando consideravelmente as prerrogativas do Poder Executivo, dentre as quais o redirecionamento de recursos públicos (art. 2º, §1º); a dispensa de requisitos do regime de contratações públicas a órgãos de determinados setores (art. 2º, §4º); e a faculdade de editar outras medidas de ordem social, econômica ou política que entender convenientes (art. 3º)¹⁵². Mesmo assim, as ações tomadas não foram suficientes para enfrentar a escassez de alimentos que chegou a 80%¹⁵³, acompanhada do aumento da violência, que tornou Caracas a cidade com a maior taxa de homicídios do mundo (119 para cada 100.000 habitantes)¹⁵⁴.

Também é de se mencionar a relação cada vez mais instável entre os três poderes, com constantes interferências do Judiciário no Legislativo, por exemplo. O Tribunal Supremo de Justiça (TSJ), corte máxima na Venezuela, acusou irregularidades nas eleições da Assembleia Nacional, impugnando o mandato de três candidatos da oposição¹⁵⁵, além de ter retirado do Parlamento a possibilidade de revisão da nomeação dos membros do Judiciário¹⁵⁶. Em outubro de 2016, a Assembleia Nacional chegou a aprovar a abertura de um processo de responsabilidade política contra Maduro, que entretanto foi suspenso pelo Conselho Nacional Eleitoral e considerado como “golpe parlamentar”¹⁵⁷.

¹⁵² REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA. **Decreto Nº 2.184**, de 14 de janeiro de 2016. Declara Estado de Emergência Econômica em todo o Território Nacional. Disponível em: <https://pandectasdigital.blogspot.com/2016/05/decreto-n-2184-mediante-el-cual-se.html>. Acesso em: 06 set. 2021.

¹⁵³ AFP. Escasez de alimentos básicos em el país supera el 80%, según Datanálisis. **Analítica**, [S.l.], 27 de mai. de 2016. Economía. Disponível em: <https://www.analitica.com/economia/escasez-de-alimentos-basicos-en-el-pais-supera-el-80-segun-datanalisis/>. Acesso em: 13 set. 2021.

¹⁵⁴ MEZA, Alfredo. A tragédia de viver em Caracas, a cidade mais violenta do mundo. **El País**, Caracas, 27 jan. 2016. Internacional. Disponível em:

https://brasil.elpais.com/brasil/2016/01/26/internacional/1453845839_418574.html. Acesso em: 13 set. 2021.

¹⁵⁵ AFP. Justiça da Venezuela suspende eleição de três deputados da oposição. **G1**, [S.l.], 30 dez. 2015. Mundo. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/12/justica-da-venezuela-suspende-eleicao-de-tres-deputados-da-oposicao.html>. Acesso em: 13 set. 2021.

¹⁵⁶ SCHARFENBERG, Ewald. Supremo da Venezuela se blinda contra o controle do parlamento. **El País**, Caracas, 02 mar. 2016. Internacional. Disponível em:

https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/02/internacional/1456885871_248224.html. Acesso em: 13 set. 2021.

¹⁵⁷ EFE. Parlamento venezuelano aprova início de processo político contra Maduro. **Uol Notícias**, Caracas, 25 out. 2016. Internacional. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2016/10/25/parlamento-venezuelano-aprova-inicio-de-processo-politico-contra-maduro.htm>. Acesso em: 13 set. 2021; OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. **Violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017**. Ginebra, 2017, p. 4. Disponível em: https://www.ohchr.org/documents/countries/ve/hcreportvenezuela_1april-31july2017_sp.pdf. Acesso em: 13 set. 2021.

Nos idos de 2017, a crise institucional se agrava, com uma decisão do TSJ que debilitou significativamente a função legislativa da Assembleia Nacional, cujos atos passaram a ser desprovidos de qualquer eficácia, sob a justificativa de que o órgão estaria funcionando em uma “situação de desacato” ao não observar as orientações da cúpula judiciária, como a de não impedir que os deputados anteriormente impugnados tomassem posse¹⁵⁸. Por volta de maio desse ano, Maduro anuncia a realização de uma Assembleia Nacional Constituinte, o que foi rechaçado em um plebiscito organizado pela oposição¹⁵⁹. Dentre as consequências, a Constituinte exerceu de modo paralelo à Assembleia Nacional a função legislativa formal no país, aprovando normas como a “Ley Constitucional contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia”, que prevê crimes como “promoção ou incitação ao ódio”, cuja pena pode ser de dez a vinte anos de prisão¹⁶⁰, sendo um claro mecanismo de controle político e jurídico sobre a oposição.

Algumas consequências extraterritoriais da crise passam a tomar forma: em agosto de 2017, os Estados Partes do Mercosul (República da Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai) proferiram uma deliberação conjunta, que suspendeu os direitos e obrigações da Venezuela como membro do Bloco¹⁶¹, em vista da ruptura da sua ordem democrática. Não somente isso, mas no mesmo ano também se verifica um aumento exponencial do número de deslocados forçados venezuelanos, chegando-se ao total de aproximadamente 1,5 milhões de pessoas, cujos principais países de destino são Brasil, Colômbia, Costa Rica, México, Peru, Espanha e Estados Unidos¹⁶². Tem-se, portanto, a emergência um novo fenômeno migratório da contemporaneidade, que passa a ganhar mais

¹⁵⁸ REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA. Tribunal Supremo de Justicia (Sala Constitucional). **Sentencia nº 155 del 28 de marzo de 2017 (Recurso de Interpretación)**. Sentencia de la Sala Constitucional que declara que no existe impedimento alguno para que el Ejecutivo Nacional constituya empresas mixtas en el espíritu que establece el artículo 33 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos [...]. Recorrente: Corporación Venezolana del Petróleo S.A. 29 mar. 2017. Disponível em: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197364-156-29317-2017-17-0325.HTML>. Acesso em: 13 set. 2021.

¹⁵⁹ PLEBISCITO da oposição na Venezuela reúne 8 milhões e registra uma morte. **G1**, [S.l.], 17 jul. 2017. Jornal Nacional. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/07/plebiscito-da-oposicao-na-venezuela-reune-8-milhoes-e-registra-uma-morte.html>. Acesso em: 13 set. 2021.

¹⁶⁰ MEZA, Alfredo. Chavismo aprova lei que criminaliza os protestos e dissidência. **El País**, Caracas, 09 nov. 2017. Internacional. Disponível em:

https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/09/internacional/1510187274_277855.html. Acesso em: 13 set. 2021.

¹⁶¹ MERCOSUL. **Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL**. 05 ago. 2017. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>. Acesso em: 13 set. 2021.

¹⁶² UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Report 2017**. Switzerland: Printing Section, Production and Support Service, United Nations Office Geneva, 2017, p. 83. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/fundraising/5b4c89bf17/unhcr-global-report-2017.html>. Acesso em: 13 set. 2021.

atenção da comunidade internacional. Também foi criado o Grupo de Lima, composto por 14 Estados do Continente Americano (dentre eles o Brasil), a fim de discutir e articular ações de enfrentamento a essa crise e mecanismos de ajuda humanitária à população venezuelana¹⁶³.

Já em 2018, são realizadas novas eleições presidenciais, sendo a vitória conferida a Maduro, que obteve aproximadamente 5,8 dos 8,6 milhões de votos apurados. Houve, contudo, alto grau de abstenção: cerca de 54% da população venezuelana não compareceu às urnas¹⁶⁴. O resultado foi considerado como fraudulento pela oposição, que já se encontrava enfraquecida, com os seus líderes presos ou impedidos de se reelegerem¹⁶⁵, além de não ter sido reconhecido por diversos países ao redor do mundo, dentre eles os integrantes do Grupo de Lima¹⁶⁶.

Nesse mesmo período, o número estimado de venezuelanos que saíram do país já passa de 3 milhões, com uma média de 5 mil pessoas deixando suas casas por dia¹⁶⁷, pelos mais diversos motivos: uma inflação que alcança patamares acima de 1.000.000%¹⁶⁸; o elevado número de pessoas presas de modo arbitrário (estimadas em 12.949 desde 2014) e a persistência de uma alta taxa de homicídios¹⁶⁹; além do aumento do nível de pobreza e desnutrição da população¹⁷⁰. Contudo, o governo permaneceu relutante em reconhecer sua crise humanitária e

¹⁶³ ROSSI, Amanda. O que é o Grupo de Lima, que reúne 14 países para discutir a crise na Venezuela. **Folha de São Paulo**, [S.l.], 25 fev. 2019. Venezuela. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/o-que-e-o-grupo-de-lima-que-reune-14-paises-para-discutir-a-crise-na-venezuela.shtml>. Acesso em 14 set. 2021.

¹⁶⁴ RODRIGUES, Fania. Nicolás Maduro é reeleito presidente da Venezuela com 67% dos votos. **Brasil de Fato**, Caracas, 20 mai. 2018. Internacional. Disponível em: <https://www.brasilefato.com.br/2018/05/21/nicolas-maduro-e-reeleito-presidente-da-venezuela-com-68-dos-votos/>. Acesso em: 14 set. 2021.

¹⁶⁵ MADURO vence eleição na Venezuela marcada por denúncias de fraude, boicote da oposição e alta abstenção. **G1**, [S.l.], 20 mai. 2018. Mundo. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/maduro-e-reeleito-presidente-da-venezuela-diz-conselho-eleitoral.ghtml>. Acesso em: 14 set 2021.

¹⁶⁶ AGÊNCIA BRASIL. EUA impõem novas sanções à Venezuela após reeleição de Maduro. **ISTOÉ**, [S.l.], 21 mai. 2018. Geral. Disponível em: <https://istoe.com.br/brasil-e-mais-13-paises-vao-convocar-embaixadores-venezuelanos/>. Acesso em 14 set. 2021.

¹⁶⁷ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Report 2018**. Switzerland: Printing Section, Production and Support Service, United Nations Office Geneva, 2018, p. 88. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/70028.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

¹⁶⁸ FMI prevê hiperinflación de 1.370.000% al finalizar 2018. **El Universal**, [S.l.], 20 dez. 2018. Economía. Disponível em: <https://www.eluniversal.com/economia/28694/fmi-preve-hiperinflacion-de-1370000-al-finalizar-2018>. Acesso em: 15 set. 2021.

¹⁶⁹ ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **First Report on the Venezuelan Migrant and Refugee Crisis in the Region**. Washington D.C.: OAS Working Group. 2019, p. 11-13. Disponível em: <http://www.oas.org/docs/grupo-trabajo-venezuela/informe-preliminar-mar-2019/en/files/downloads/Preliminary%20Report%20on%20the%20Venezuelan%20Migrant%20and%20Refugee%20Crisis%20in%20the%20Region.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

¹⁷⁰ VENEZUELA's Humanitarian Emergency. Human Rights Watch, [S.l.], 4 abr. 2019. Disponível em: https://www.hrw.org/report/2019/04/04/venezuelas-humanitarian-emergency/large-scale-un-response-needed-address-health#_ftn11. Acesso em: 14 set. 2021.

migratória, afirmando com grande convicção que o volume do fluxo de refugiados é “normal”, e tem sido usado apenas como prerrogativa para legitimar intervenções externas no país¹⁷¹.

No ano de 2019, em um primeiro momento, o cenário econômico encara uma nova crise abismal, com uma hiperinflação de 10 milhões por cento, enquanto que a dívida externa do país passa de US\$ 157 bilhões de dólares e a população se vê com um salário mínimo mensal na média de US\$ 6 dólares¹⁷². Essa situação foi agravada por novas sanções de outros países, como os Estados Unidos, principalmente nas áreas de finanças, investimentos e comércio internacional¹⁷³.

No cenário político, não se poderia deixar de mencionar a conturbação que surgiu após Juan Guaidó, até então deputado da oposição e presidente da Assembleia Nacional, ter se autoproclamado como o novo Chefe de Estado da Venezuela, defendendo o ideal de restaurar a ordem democrática e constitucional do país, contestando a governabilidade de Maduro¹⁷⁴. No plano interno, Guaidó convocou novas manifestações, dentre as quais a de 30 de abril, onde se teve a repercutida cena de tanques militares avançando em direção aos protestantes¹⁷⁵. No plano internacional, o autointitulado presidente obteve apoio e reconhecimento de mais de 50 países, dentre eles Canadá, Estados Unidos, Brasil, Argentina, Reino Unido, França, Alemanha, Luxemburgo, República da Coreia, Austrália, dentre outros¹⁷⁶. O movimento, contudo, foi perdendo força a partir de dezembro, após diversos escândalos de corrupção envolvendo Guaidó e outras figuras ligadas a ele¹⁷⁷.

O fluxo migratório, a seu turno, se intensificou. Estima-se que, em 2019, aproximadamente 4,5 milhões de venezuelanos buscaram assistência em outros países,

¹⁷¹ VENEZUELA government denies facing migration crisis. **Al Jazeera**, [S.l.], 04 set. 2018. News. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2018/9/4/venezuela-government-denies-facing-migration-crisis>. Acesso em: 27 set. 2021.

¹⁷² OCHOA, Javier. South America's Response to the Venezuelan Exodus: A Spirit of Regional Cooperation? **International Journal of Refugee Law**, Oxford, v. 32, n. 3, p. 481, 2020. Disponível em: <https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/32/3/472/6026831?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 27 set. 2021.

¹⁷³ OCHOA, op. cit., p. 481.

¹⁷⁴ DE MELLO, Michele. Um ano da autoproclamação de Juan Guaidó na Venezuela: o que mudou? **Brasil de Fato**, Caracas, 24 jan. 2020. Internacional. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/01/24/um-ano-da-autoproclamacao-de-juan-guaido-na-venezuela-o-que-mudou>. Acesso em: 27 set. 2021.

¹⁷⁵ VEÍCULO militar avança sobre manifestantes na Venezuela. **El País**, [S.l.], 30 abr. 2019. Crise na Venezuela. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/30/politica/1556647771_458559.html. Acesso em: 27 set. 2021.

¹⁷⁶ MORE than 50 countries support Venezuela's Juan Guaidó. **Share America**, [S.l.], 15 nov. 2019. Disponível em: <https://share.america.gov/support-for-venezuelas-juan-guaido-grows-infographic/>. Acesso em: 27 set. 2021.

¹⁷⁷ BERWICK, Angus; NAVA, Mariela. 'Missed his moment': opposition corruption scandal undermines Venezuela's Guaido. **Thomson Reuters**, [S.l.], 03 dez. 2019. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-analysis-idUSKBN1Y72BB>. Acesso em: 27 set. 2021.

novamente tendo mais impacto em Estados circunvizinhos à Venezuela¹⁷⁸. Nesse contexto, o ACNUR emitiu uma orientação, segundo a qual em caso de sobrecarga dos sistemas dos países que estão analisando pedidos de refúgio de modo individual, seja adotado o procedimento de determinação coletiva da condição de refugiado. Na mesma oportunidade, o Alto Comissariado entendeu que, para os países que incorporaram a definição de refugiado da Declaração de Cartagena no seu ordenamento interno,

[...] a maioria dos nacionais Venezuelanos, ou apátridas que estavam residindo habitualmente na Venezuela, necessitam de proteção internacional pelo critério contido na Declaração de Cartagena com base nas ameaças às suas vidas, segurança e liberdade que resultaram dos eventos que estão atualmente perturbando gravemente a ordem pública na Venezuela¹⁷⁹.

A determinação coletiva é comum em casos de grandes contingentes migratórios e onde há inviabilidade ou risco de o procedimento individual gerar dano aos solicitantes, se for demasiadamente moroso¹⁸⁰. Assim, todos os indivíduos de um grupo específico são considerados como refugiados *prima facie*, ou seja, tendo-se em vista as circunstâncias aparentes e objetivas do seu país de origem ou de residência habitual, que os enquadram na condição de refugiado¹⁸¹.

Em 2020, o número de migrantes forçados venezuelanos aumenta novamente, para aproximadamente 5,4 milhões, tornando-se a segunda maior situação de deslocamento do mundo¹⁸². A Pandemia da COVID-19 trouxe novas vulnerabilidades à situação, pois muitos venezuelanos perderam seus empregos e corriam o risco de não conseguirem mais arcar com custos básicos, como habitação e moradia. O fechamento generalizado de fronteiras e seu rigoroso controle aumentou os casos de entradas e saídas não fiscalizadas por autoridades

¹⁷⁸ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Report 2019**. Switzerland: Printing Section, Production and Support Service, United Nations Office Geneva, 2019a, p. 100. Disponível em: https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2019/pdf/GR2019_English_Full_lowres.pdf. Acesso em: 27 set. 2021.

¹⁷⁹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Guidance Note on International Protection Considerations for Venezuelans – Update I**. [S.l.]: mai. 2019b, §5º, tradução nossa. “*the majority of Venezuelan nationals, or stateless persons who were habitually resident in Venezuela, are in need of international protection under the criteria contained in the Cartagena Declaration on the basis of threats to their lives, security or freedom resulting from the events that are currently seriously disturbing public order in Venezuela*”. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/69883>. Acesso em: 27 set. 2021.

¹⁸⁰ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2011, p. 13, §44.

¹⁸¹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status**. [S.l.]: 24 jun. 2015, p. 2. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>. Acesso em: 27 set. 2021.

¹⁸² UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Report 2020**. Switzerland: Printing Section, Production and Support Service, United Nations Office Geneva, 2020, p. 119. Disponível em: https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2020/pdf/GR2020_English_Full_lowres.pdf. Acesso em: 29 set. 2021.

governamentais¹⁸³, o que significa maior exposição dos imigrantes a sequestros, violência física e sexual, dentre outras situações que ocorrem em locais não guarnecidos.

As perspectivas no país de origem também não haviam melhorado. A crise de abastecimento de insumos básicos permaneceu latente na Venezuela, agora comprometendo também o acesso da população à água tratada, recurso indispensável para manutenção da higiene e para a prevenção de contaminação do Coronavírus. Nesse contexto, muitas pessoas se viam obrigadas a quebrar as quarentenas instituídas, a fim de buscar água, ou até mesmo cavar seus próprios poços¹⁸⁴. Além disso, os fatores de dificuldade do acesso à água, da pobreza extrema que alcançou quase 80% da população¹⁸⁵, bem como da escassez de profissionais de saúde devidamente equipados¹⁸⁶, tornam questionáveis os números de contaminação e mortes por COVID-19 divulgados pelo governo: até agosto de 2020, seriam 33 mil casos e menos de 300 mortes, o que para os especialistas representaria apenas “a ponta do iceberg da emergência sanitária”¹⁸⁷.

Em paralelo, o cenário político permaneceu “favorável” a Maduro. De um lado, Guaidó seguiu perdendo sua influência internacional, não sendo mais reconhecido como presidente interino pela União Europeia, por exemplo¹⁸⁸. Do outro, ao final do ano foram realizadas novas eleições para a composição da Assembleia Nacional. Apenas 30% dos eleitores participaram, e a coligação atrelada ao governo obteve quase 70% dos votos, retomando a maioria do Parlamento, antes pertencente à oposição¹⁸⁹.

Logo no início de 2021, a composição da nova Assembleia teve repercussões internacionais. O já citado Grupo de Lima, por exemplo, declarou abertamente que não reconhece o Parlamento constituído, sendo ilegítimo e derivado de eleições fraudulentas. Reafirmou, ainda, seu apoio ao governo interino de Guaidó, e conclamou à comunidade internacional “para que se una ao desconhecimento e ao rechaço dessa Assembleia Nacional

¹⁸³ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2020, loc. cit.

¹⁸⁴ IN Pictures: Venezuelas’s water shortage. **Al Jazeera**, [S.l.], 28 jun. 2020. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/gallery/2020/6/28/in-pictures-venezuelas-water-shortage>. Acesso em: 29 set. 2021.

¹⁸⁵ SINGER, Florantonia. Pobreza extrema beira 80% na Venezuela. **El País**, Caracas, 09 jul. 2020. Internacional. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-07-09/pobreza-extrema-beira-80-na-venezuela.html>. Acesso em: 29 set. 2021.

¹⁸⁶ OCHOA, op. cit., p. 482.

¹⁸⁷ GALINDO, Jorge; MANETTO, Francesco. Venezuela enfrenta la pandemia sin datos y sin agua. **El País**, [S.l.], 19 ago. 2020. Sociedad. Disponível em: <https://elpais.com/sociedad/2020-08-19/venezuela-enfrenta-la-epidemia-sin-datos-y-sin-agua.html>. Acesso em: 29 set. 2021.

¹⁸⁸ UE deixa de reconhecer Guaidó como presidente interino da Venezuela. **Exame**, [S.l.], 25 jan. 2021. Mundo. Disponível em: <https://exame.com/mundo/ue-deixa-de-reconhecer-guaido-como-presidente-interino-da-venezuela/>. Acesso em: 29 set. 2021.

¹⁸⁹ ELEIÇÃO legislativa na Venezuela: partido de Maduro vence com alta abstenção e boicote da oposição. **G1**, [S.l.], 07 dez. 2020. Mundo. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/12/07/partido-de-maduro-vence-eleicoes-legislativas-na-venezuela-com-alta-abstencao.ghtml>. Acesso em: 29 set. 2021.

legítima e apoie os esforços para a recuperação da democracia, do respeito aos direitos humanos e do Estado de Direito na Venezuela”¹⁹⁰.

Outra polêmica girou em torno da vacinação contra a COVID-19, isso porque, além dos grupos prioritários mais recorrentes como os médicos que estão na linha de frente do combate à Pandemia, a oposição tem acusado o governo de conferir preferência a grupos aliados ao governo, como burocratas, militares e deputados chavistas¹⁹¹. Os novos dados oficiais, que apontam 263.372 casos e aproximadamente 2.989 mortes permanecem amplamente questionáveis, isso porque faltam testes seguros, há baixa transparência na divulgação de estatísticas em saúde e superlotações em áreas de baixa renda¹⁹².

O fluxo de migrantes permanece o segundo maior em todo o globo, girando em torno de 5,5 milhões de pessoas, que continuam enfrentando obstáculos como despejo, violência doméstica, xenofobia, dificuldade de acesso a serviços de saúde e pouca inserção socioeconômica nos países de acolhida, segundo publicações da Organização Não Governamental World Vision. As necessidades mais latentes são regularização migratória, documentação, prevenção de despejo, suporte jurídico e psicológico, reunião de famílias e a possibilidade de entrada regular nos países, evitando o tráfego dos migrantes por vias que podem apresentar riscos à sua saúde e segurança¹⁹³.

Esse, portanto, é o cenário que gira em torno do fluxo migratório dos refugiados venezuelanos. De um lado um país mergulhado em uma crise humanitária crônica, pobreza extrema e democracia dilacerada. Do outro lado, os migrantes venezuelanos ainda sofrem com a falta de moradia e acesso a serviços básicos, bem como os programas assistenciais carecem de financiamento e apoio, principalmente após a Pandemia da COVID-19, esta que levou os países de todo mundo a redirecionarem os recursos disponíveis para o fortalecimento de seus sistemas de saúde.

¹⁹⁰ **DECLARAÇÃO DO GRUPO DE LIMA**. [S.l.], 05 jan. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-do-grupo-de-lima-1. Acesso em: 30 set. 2021.

¹⁹¹ VENEZUELA inicia vacinação contra covid e oposição reclama de prioridade dada a chavistas. **Exame**, [S.l.], 19 jan. 2021. Mundo. Disponível em: <https://exame.com/mundo/venezuela-inicia-vacinacao-contra-covid-e-oposicao-reclama-de-prioridade-dada-a-chavistas/>. Acesso em: 30 set. 2021.

¹⁹² BRONER, Tamara Taraciuk. PUTTING Venezuela's Crisis on the International Agenda. **Human Rights Watch**, [S.l.], 08 jul. 2021. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2021/07/08/putting-venezuelas-crisis-international-agenda>. Acesso em: 30 set. 2021.

¹⁹³ WORLD VISION, 2021.

4.2 A GESTÃO DO FLUXO DE REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL (2018-2021): ENTRE A IMIGRAÇÃO EM MASSA E A PANDEMIA DA COVID-19

Visitados os principais acontecimentos e dados da crise humanitária na Venezuela, que desaguou em um dos maiores fluxos de migração forçada do mundo, o presente tópico se propõe a analisar se as políticas do Estado Brasileiro na recepção e no gerenciamento desses indivíduos estão conformes as diretrizes internacionais que regem o direito dos refugiados, apresentadas no primeiro capítulo da pesquisa, bem como se observam as normas internas pertinentes à matéria, estruturadas no capítulo 2.

Resgata-se que o ponto de partida escolhido para a referida análise é o ano de 2018, pois nele foi expedido o Decreto 9.285, versando seu artigo 1º que “Art. 1º Fica reconhecida a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela”¹⁹⁴. De fato, a crise humanitária na Venezuela impôs ao Brasil a necessidade de adotar uma postura mais ativa na recepção e assistência aos refugiados venezuelanos: no citado período, o número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado passou a casa dos 60 mil¹⁹⁵.

O aparato administrativo e assistencial do Brasil em matéria de refúgio foi colocado à prova com o contingente de pessoas que fugiam da Venezuela e aqui chegavam pela fronteira em Roraima, ficando principalmente na cidade de Boa Vista. Tal foi a situação que o Governo Estadual chegou a solicitar, perante o Supremo Tribunal Federal e em face da União o fechamento da fronteira, além o envio de recursos financeiros, e auxílios, em matéria de controle policial, saúde e vigilância sanitária, por meio da Ação Cível Originária 3.121, que ficou sob relatoria da Ministra Rosa Weber.

No julgamento em plenário, o pedido de fechamento temporário da fronteira foi rejeitado, eis que viola diversas previsões constitucionais e internacionais que versam sobre direitos humanos. O pedido de auxílio financeiro foi acolhido em parte, para determinar a divisão dos custos adicionais com a assistência dos migrantes em metade para as partes. Por

¹⁹⁴ BRASIL, 2018b.

¹⁹⁵ SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; COSTA, L. F. L.; MACEDO, M. **Refúgio em Números**. 6. ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021, p. 35. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/refugio-em-numeros>. Acesso em: 30 dez. 2021.

fim, o pedido de auxílio nas áreas de controle policial, saúde e vigilância restou prejudicado, pois as partes já haviam firmado acordo prévio¹⁹⁶.

Uma política implementada em março de 2018 é a chamada “Operação Acolhida”, verdadeira força tarefa que até os dias atuais envolve diversos ministérios, entes federativos e organizações, com foco no tripé “ordenamento de fronteira”, “acolhimento” e “interiorização”. O “ordenamento da fronteira” se refere à toda logística de recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem dos refugiados venezuelanos. Já o pilar de “acolhimento” diz respeito à toda estrutura disposta para o atendimento das mais diversas necessidades destes, enquanto aguardam sua interiorização. Assim, está-se falando desde abrigos para estadia, alimentação, segurança, atividades sociais e educativas até assistência para regularização migratória e serviços ligados à área da saúde, como fisioterapia, psicologia e nutrição¹⁹⁷. Por fim, a atuação na “interiorização” objetiva redirecionar os migrantes venezuelanos concentrados em Roraima para outros Estados, oportunizando sua inserção socioeconômica¹⁹⁸. O projeto humanitário vem apresentando um impacto positivo considerável, estimando-se que, desde 2018, mais de 64 mil venezuelanos já foram interiorizados, tendo como destino principalmente a Região Sul do Brasil e o estado de São Paulo¹⁹⁹.

Ainda em 2018, o Brasil ganhou destaque no Relatório Global do ACNUR, ao desenvolver uma parceria de reassentamento voluntário, que auxiliou mais de duas mil pessoas a se mudarem para mais de 13 cidades, em que cerca de 43% logrou êxito em encontrar novos empregos²⁰⁰. No mesmo ano, o Brasil assinou, junto com outros 10 países latino americanos, a Declaração de Quito, cujo objetivo é o de “intercambiar informações e boas práticas com o objetivo de articular uma coordenação regional referente à crise migratória de cidadãos venezuelanos na região [...]”²⁰¹.

¹⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Cível Originária 3.121/RR**. Ação Cível Originária. Fluxo migratório massivo de refugiados da Venezuela. Conflito federativo. [...] Ação julgada parcialmente procedente. Autor: Estado de Roraima. Réu: União. Relator: Min. Rosa Weber, 13 de outubro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754212138>. Acesso em: 30 dez. 2021.

¹⁹⁷CASA CIVIL. **Sobre a Operação Acolhida**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Acesso em: 30 dez. 2021.

¹⁹⁸ Ibidem.

¹⁹⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Estratégia de Interiorização**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Acesso em: 30 dez. 2021.

²⁰⁰ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018, p. 95.

²⁰¹ **DECLARACIÓN DE QUITO SOBRE MOVILIDAD HUMANA DE CIUDADANOS VENEZOLANOS EN LA REGIÓN**. Quito, 4 de setembro de 2018, tradução nossa. “[...] *intercambiar información y buenas prácticas con miras a articular una coordinación regional con respecto a la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos en la región [...]*”. Disponível em:

O ano seguinte também se mostrou desafiador para o Brasil em matéria de gestão desse quadro, com o aumento do número de refugiados que aqui chegavam e dos pedidos de reconhecimento da sua condição. Ao lado disso, o ACNUR publicou uma nota recomendação, onde dentre outros pontos, destacou a possibilidade de que os países adotassem o critério de reconhecimento de status de refugiado baseado em grupos, evitando assim o sobrecarregamento dos seus sistemas de proteção a essas pessoas, além da indicação de reconhecimento da condição de refugiado com base na Declaração de Cartagena, para os Estados que a observam²⁰².

Observando essas linhas gerais, o CONARE proferiu decisão na qual ficou reconhecida a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, fundamentação utilizada em aproximadamente 88% dos pedidos processados pelo referido órgão até 2019²⁰³, além de ter expedido em dezembro do mesmo ano a Resolução Normativa nº 29, a qual abriu caminho para uma maior celeridade na análise e julgamento dos pedidos, por meio da simplificação de diversas etapas do processo de análise do pedido de reconhecimento da condição de refugiado²⁰⁴, este já analisado previamente nesta pesquisa.

Ao lado disso, a Operação Acolhida continuou em franco funcionamento, realizando mais de um milhão de atendimentos em seus Postos de Interiorização e Triagem nas cidades de Boa Vista, Pacaraima e Manaus, oferecendo assistência a mais de um milhão e dez mil pessoas em seus Postos de Recepção, destinados a prestar serviços aos venezuelanos que se encontravam em situação de rua em Boa Vista e Manaus²⁰⁵. A Operação também teve destaque no Relatório Global do ACNUR de 2019, ao lado do Programa de Interiorização firmado entre essa agência da ONU e o Estado Brasileiro, o qual realocou aproximadamente 27.200 venezuelanos para mais de 400 municípios²⁰⁶.

<https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2020-11/Quito%20Declaration.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2021.

²⁰² UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2019b, §§4 e 5.

²⁰³ SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. **Refúgio em Números**. 5. ed.

Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020, p. 18 e 36. Disponível em:

https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/Ref%C3%BAgio%20em%20n%C3%BAmeros/REF%C3%A9GIO_EM_N%C3%A9MEROS_5%C2%AA_EDI%C3%87%C3%83O.pdf. Acesso em: 04 jan. 2022.

²⁰⁴ COMITÊ FEDERAL DE ASSISTÊNCIA EMERGENCIAL. **Terceiro Relatório Geral**. [S.l.], 2021, p. 5.

Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios/3o-relatorio-geral-operacao-acolhida.pdf/view>. Acesso em: 04 jan. 2022.

²⁰⁵ Ibidem, p. 7-8.

²⁰⁶ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2019a, p. 106.

Outros marcos também podem ser mencionados: constatou-se que em 2019 o Brasil teve o maior número de solicitações de refúgio da década, cerca de 82.520, das quais aproximadamente 65,1% (53.713) eram de venezuelanos²⁰⁷. Por outro lado, pouco mais da metade desses pedidos foram efetivamente analisados (28.133)²⁰⁸, e desses, 20.902 foram deferidos²⁰⁹. Ainda, um dado digno de nota (e também de preocupação) foi a expressiva diferença da média salarial no mercado formal entre trabalhadores solicitantes de refúgio e os trabalhadores em geral, cerca de 50,7%²¹⁰.

De um modo geral, percebe-se nos anos de 2018 e 2019 uma atuação positiva do Estado Brasileiro no acolhimento dos refugiados venezuelanos, onde se destaca a quantidade de pessoas acolhidas, interiorizadas e que obtiveram seu status reconhecido, além do alto engajamento do Brasil no cenário internacional, seja em cooperação com outros Estados afetados por esse fluxo migratório ou até mesmo com organizações internacionais, buscando seguir as recomendações destas e observar os tratados internacionais e leis internas pertinentes à matéria.

Não obstante a quantidade de pedidos de reconhecimento da condição de refugiado processados, eles ainda permaneceram aquém do total de solicitações, o que reflete um sistema que, mesmo com as tentativas do CONARE de simplificação dos procedimentos, necessita ser revisto, sob pena da morosidade de análise comprometer a eficiência do país em conferir a essas pessoas a proteção de que tanto necessitam, do que poderia decorrer inclusive a violação de direitos humanos. Ademais, também permaneceu preocupante as condições dos refugiados no contexto do mercado de trabalho formal, com base na diferença da média salarial dessa categoria em comparação ao trabalhador em geral.

Com a chegada do ano de 2020 e da Pandemia da COVID-19, também chegaram novos desafios. Agora, além de ter que gerir uma demanda migratória crescente, o governo brasileiro se viu na difícil tarefa de oferecer uma resposta rápida e efetiva a uma crise de saúde pública provocada por um vírus altamente contagioso. Destaca-se, nesse ponto, a acentuação da vulnerabilidade dos refugiados, sendo a própria Pandemia, muitas das vezes, uma nova causa de deslocamento forçado, agravando o quadro de saúde dos migrantes que já possuem alguma doença ou sendo um meio de contração de novos patógenos²¹¹. Essa situação precária não se

²⁰⁷ SLVA, G. J et al, 2020, p. 12.

²⁰⁸ Ibidem, p. 15.

²⁰⁹ Ibidem, p. 20.

²¹⁰ Ibidem, p. 73.

²¹¹ RODRIGUES, Igor de Assis; CAVALCANTE, João Roberto; FAERSTEIN, Eduardo. Pandemia de Covid 19 e a saúde dos refugiados no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 30, 2020, p. 3. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/KJshrr5QR8hXFFRqhy6Qv3g/?lang=pt>. Acesso em: 04 jan. 2022.

verifica apenas no curso migratório em si, mas também nos locais de chegada dos refugiados, como é o caso de Roraima, cidade que antes mesmo da crise sanitária de nível global e do próprio fluxo dos refugiados venezuelanos, já possuía um sistema de saúde sobrecarregado e deficitário²¹².

Nesse sentido, quando se fala em refúgio e uma nova crise de saúde pública, muitas variáveis são consideradas: seja antes ou durante o curso migratório, seja no local de chegada e nos abrigos muitas vezes precários e superlotados, ou até mesmo fora deles, como a baixa renda e as dificuldades de acesso à saúde e informação²¹³. Não obstante, os interesses legítimos dos refugiados de proteção e assistência são ameaçados quando balanceados com o interesse público e a discricionariedade dos Estados. Isso porque uma das primeiras e mais prejudiciais medidas adotadas pelo Estado brasileiro foi o fechamento das fronteiras, por meio da expedição da Portaria nº 120/2020, a qual restringiu especificadamente, e por um prazo inicial de 15 dias, a entrada de migrantes oriundos da Venezuela, sob pena, inclusive, de deportação imediata e inabilitação para o pedido de refúgio, recorrendo-se a recomendações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) como fundamento²¹⁴.

Tal ato, em conjunto com a Portaria nº 255/2020, que também restringiu a entrada de pessoas de qualquer nacionalidade, denota principalmente uma política de seletividade migratória e até mesmo o ferimento de princípios e regras que regem o direito dos refugiados, não só os já mencionados na seção anterior mas também outros, como a igualdade entre Estados (art. 4º, V, Constituição Federal) e a formação de uma comunidade latino-americana de nações (art. 4º, parágrafo único, Constituição Federal), além de princípios do direito internacional dos refugiados, sobretudo o *non-refoulement*²¹⁵.

²¹² BARRETO, Tarcia Millene de Almeida Costa et al. Os impactos nos serviços de saúde decorrentes da migração venezuelana em Roraima: ensaio reflexivo. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2018, p. 370. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_migvenezuelanas.php. Acesso em: 04 jan. 2022.

²¹³ RODRIGUES; CAVALCANTE; FAERSTEIN, op. cit., p. 3-4.

²¹⁴ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 mar. 2020. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-120-de-17-de-marco-de-2020-248564454>. Acesso em 04 jan. de 2022.

²¹⁵ RIBEIRO, Nicolli Bernardes; SENA, Lucas. A contingência pandêmica e os impactos migratórios: uma análise dos atos normativos de fechamento da fronteira entre Brasil e Venezuela. **IdeAs: Idées d'Amérique**, Paris, v. 18, p. 7 e 9, 2021. Disponível em: <https://journals.openedition.org/ideas/11785>. Acesso em: 04 janeiro 2022.

Se fala em seletividade migratória porque o fechamento da fronteira com a Venezuela por via terrestre ocorreu antes mesmo do fechamento das fronteiras aéreas com a Europa, por exemplo, mesmo essa já apresentando um número significativamente maior de casos²¹⁶. Essa decisão não foi, portanto, meramente administrativa ou gerencial, mas também política, sobre quais migrantes (ou quais categorias de migrantes) poderiam ou não poderiam entrar no país. O ferimento das diretrizes de igualdade entre os Estados e de uma comunidade latino-americana de nações ocorreu a partir do momento em que a gestão das fronteiras do território brasileiro não foi uniforme, homogênea, mas de certa forma discriminatória, ao tratar em momentos e modos diferentes os diversos países referenciados nos atos do poder público²¹⁷. Por fim, menciona-se a inobservância de diretrizes como a não-devolução pois, com a proibição de entrada no território (não só no Brasil, mas também em outros países circunvizinhos), muitos migrantes se viram, na pior das hipóteses, obrigados a voltar ao país onde estavam ameaçados²¹⁸.

Outras normas internas que se entende que foram violadas com a expedição dessas portarias são: o já mencionado art. 8º do Estatuto dos Refugiados, o qual versa que “Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”²¹⁹, além de diversos princípios previstos na Lei de Migração, como a não criminalização da migração (art. 3º, III), promoção de entrada regular e regularização documental (art. 3º, V), acolhida humanitária (art. 3º, VI), cooperação internacional com os Estados (art. 3º XV), o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (art. 3º, XXII) e o direito do migrante de sair, permanecer e reingressar em território nacional (art. 4º, XV).

Tratando sobre dados, em 2020 o Brasil recebeu cerca de 28.889 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, representando uma variação negativa de aproximadamente -65%, quando em comparação com o ano de 2019. Desses 28.889 pedidos, 17.385 eram de pessoas de nacionalidade venezuelana²²⁰. Ainda em 2020, o CONARE analisou cerca de 63.790 processos, cujos anos de abertura foram principalmente 2018 e 2019. Os números mais significativos são os de casos deferidos, 24.880, e extintos, 34.497. Houve,

²¹⁶ RODRIGUES; CAVALCANTE; FAERSTEIN, op. cit., p. 4-5.

²¹⁷ RIBEIRO; SENA, op. cit., p. 7.

²¹⁸ PORRAS, Estella. La pandemia empuja a más de 34,000 migrantes venezolanos de regreso a su tierra. **Global Voices**, [S.l.], 22 abr. 2020. Disponível em: <https://es.globalvoices.org/2020/04/22/la-pandemia-empuja-a-mas-de-34000-migrantes-venezolanos-de-regreso-a-su-tierra/>. Acesso em: 04 jan. 2022.

²¹⁹ BRASIL, 1997.

²²⁰ SILVA, G. J et al, 2021, p. 9.

também, o indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado em 439 casos²²¹.

No que concerne à continuidade da Operação Acolhida, os seus três eixos sofreram duros impactos em decorrência da Pandemia. O eixo de ordenamento de fronteira ficou inativo por um tempo considerável, visto que os fluxos diários de pessoas que eram atendidas nos postos de recepção cessaram, após o fechamento da divisa com a Venezuela, o que demandou a realocação dos membros da Operação que recebiam e prestavam o primeiro atendimento aos migrantes para outras funções.

Já em relação ao eixo de acolhimento, foram movidos esforços no sentido da rápida introdução das medidas sanitárias nos abrigos da Operação, para obstar o avanço da COVID-19 e evitar a contaminação das quase 6 mil pessoas que se encontravam abrigadas, como a implementação de áreas de quarentena, instrução para identificação de sintomas, disponibilização de lavatórios e a desinfecção das áreas comuns. Por fim, no que toca o eixo de interiorização, com as restrições de locomoção dentro do país, houve a redução de algumas modalidades de viagem, principalmente as que ocorriam entre o abrigo “Rondon 2”, situado em Boa Vista, para abrigos em outras localidades, além das viagens que ocorriam em razão da inserção dos migrantes em vagas de trabalho formais em outras cidades²²². Nesse quadro, e durante o segundo semestre de 2020, estima-se que foram interiorizadas cerca de 7.768 pessoas²²³.

O ano de 2021 se iniciou tumultuado, com a mídia noticiando que as autoridades fronteiriças teriam barrado a entrada de migrantes venezuelanos com base em uma recomendação da ANVISA que, segundo o próprio órgão, nunca foi emitida²²⁴. Em adição, a retração econômica geral que se instalou no país também pesou sobre os refugiados, muitos dos

²²¹ Ibidem, p. 20.

²²² FIGUEIRA, Rickson Rios; FIGUEIREDO, Julia Petek de. A Pandemia de COVID-19 e seus impactos sobre a Operação Acolhida e a gestão da imigração venezuelana em Roraima. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (coord.). **Migrações Internacionais e a Pandemia da Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020, p. 387-390. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/livro-migra%C3%A7%C3%B5es-internacionais-e-pandemia-de-covid-19>. Acesso em: 04 jan. 2022.

²²³ COMITÊ FEDERAL DE ASSISTÊNCIA EMERGENCIAL. **Segundo Relatório Semestral: Julho a Dezembro de 2020**. [S.l.], 2021, p. 17. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios>. Acesso em: 04 jan. 2022.

²²⁴ MELLO, Patrícia Campos. Brasil barra venezuelanos na fronteira com base em orientação inexistente da Anvisa. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 25 fev. 2021. Refugiados. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/02/brasil-barra-venezuelanos-na-fronteira-com-base-em-orientacao-inexistente-da-anvisa.shtml>. Acesso em: 04 jan. 2022.

quais foram demitidos de seus empregos formais ou tiveram suas fontes de renda reduzidas drasticamente, além dos milhares que permaneceram em situação de rua²²⁵.

Em junho, foi expedida a portaria 655/2021, a qual novamente restringiu a entrada de migrantes no país. Contudo, versou o seu artigo 3º que a restrição não se aplica ao migrante “b) cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público ou por questões humanitárias[...]”²²⁶. Não obstante, tal medida ainda pode ter sido prejudicial para os refugiados que acessam o país por rotas não guarnecidas, fenômeno ainda comum e que pode representar um desafio para as autoridades na administração das entradas no território nacional e na identificação de quem realmente necessita de ajuda humanitária. Desse modo, não há como se ter um número real de migrantes que entraram no país durante o ano em análise, mas estima-se que os maiores movimentos foram em março, com cerca de 713 pessoas, e junho, com cerca de 1.523 nos postos monitorados²²⁷.

Nesse cenário adverso, de acordo com o relatório mais recente da Operação Acolhida, foram interiorizados no primeiro semestre de 2021 cerca de 7.841 migrantes venezuelanos²²⁸, e realizados mais de 50 mil atendimentos médicos nos Núcleos de Saúde da Operação²²⁹, além de mais de 130 mil atendimentos nos Postos de Interiorização e Triagem²³⁰. Ainda, as medidas sanitárias adotadas fizeram com que dos mais de 7 mil refugiados que se encontram nos abrigos da Operação, cerca de 173 fossem contaminados pela COVID-19²³¹, estimando-se que alguns milhares já tiveram acesso à primeira dose da vacina²³².

²²⁵ REFUGIADOS venezuelanos ocupam ruas após despejos durante a pandemia. **ONU News**, [S.l.], 26 out. 2021. Migrantes e refugiados. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/10/1767882>. Acesso em: 04 jan. 2022; MAIS de 4 mil venezuelanos refugiados no Brasil vivem nas ruas de Pacaraima (RR). **G1**, [S.l.], 13 set. 2021. Jornal Nacional. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/09/13/mais-de-4-mil-venezuelanos-refugiados-no-brasil-vivem-nas-ruas-de-pacaraima-rr.ghtml>. Acesso em: 04 jan. 2022.

²²⁶ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria Interministerial nº 655, de 23 de junho de 2021. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jun. 2021. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-655-de-23-de-junho-de-2021-327674155>. Acesso em: 04 jan. 2022.

²²⁷ COMITÊ FEDERAL DE ASSISTÊNCIA EMERGENCIAL. **Relatório Semestral: Janeiro a Junho de 2021**. [S.l.], 2021, p. 45. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios/50-relatorio-op-acolhida-1o-sem-2021-1.pdf/view>. Acesso em: 04 jan. 2022.

²²⁸ *Ibidem*, p. 30.

²²⁹ *Ibidem*, p. 43.

²³⁰ *Ibidem*, p. 71.

²³¹ *Ibidem*, p. 44.

²³² MIGRANTES venezuelanos são vacinados contra a Covid-19 em Roraima. **G1**, Boa Vista, 05 ago. 2021. Roraima. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2021/08/05/migrantes-venezuelanos-sao-vacinados-contr-a-covid-19-em-roraima.ghtml>. Acesso em: 04 jan. 2022.

expostos a um contexto de extrema vulnerabilidade e, nesse sentido, recomenda-se que o Estado amplie a cobertura da política ‘Operação Acolhida’, a fim de garantir a inserção dessas pessoas em situação de rua, bem como promova a garantia dos seus direitos”²³⁶.

Também foram percebidos casos de xenofobia e discriminação, como atos de violência por parte da população local, destruição de acampamentos, casos de assassinato de migrantes, da formação de patrulhas civis armadas e até mesmo cerca de 1.200 refugiados que deixaram a cidade por receio de sofrer violência. Não bastasse isso, os migrantes encontram dificuldade de integração, pois em muitos locais a documentação provisória que lhes é entregue ainda não é reconhecida pela população como oficial²³⁷.

Várias violações aos direitos trabalhistas também foram relatadas, como exploração, discriminação, condições degradantes e uma desproporção entre a quantidade de horas trabalhadas (em alguns casos até mesmo jornadas excessivas) e os salários recebidos, quando comparados os migrantes com trabalhadores nacionais. Também foi recomendado que sejam adotadas medidas de prevenção, investigação e punição em casos de trabalhos análogos à escravidão²³⁸.

Pode-se inferir, após o exposto, que os anos de 2020 e 2021 representaram uma retração na política brasileira de assistência aos refugiados venezuelanos, por diversos aspectos. Dentre eles, resgata-se a gestão das fronteiras brasileiras por meio da expedição de portarias, essas que inclusive resgatam termos já superados pela nova Lei de Migração, como “estrangeiros”, e que podem ser consideradas inclusive como novas manifestações da ideologia de segurança nacional, visto que violam diversas normas internas e internacionais de proteção dos refugiados, até mesmo os princípios constitucionais e infraconstitucionais vistos ao longo da seção 3.

Ao lado disso, verifica-se uma queda considerável tanto do número de novos pedidos de reconhecimento da condição de refugiado quanto das decisões proferidas pelo CONARE. Isso expressa, ao fim e ao cabo, dois fatos. Primeiro, uma dificuldade dos migrantes venezuelanos de acesso ao sistema brasileiro de proteção aos refugiados no período pandêmico. Em segundo lugar, uma necessidade de que o CONARE seja munido de recursos suficientes para proferir decisões com mais eficiência e celeridade, como pessoal qualificado e estruturas adequadas.

²³⁶ Ibidem, p. 95.

²³⁷ Ibidem, p. 96-97.

²³⁸ Ibidem, p. 97.

Menciona-se, por fim, o atual cenário socioeconômico dos refugiados, extremamente vulnerável e carente de atenção nas mais diversas esferas, como abrigamento, acesso a produtos de higiene, alimentação e água potável, documentação com credibilidade, oportunidades de interiorização, proteção trabalhista e o acesso democrático à campanha de vacinação para prevenção da COVID-19, sem mencionar a questão da segurança, ameaçada pelos mais diversos e graves episódios de discriminação e xenofobia.

4.3 POSSÍVEIS DIREÇÕES DE APERFEIÇOAMENTO DA TUTELA DOS REFUGIADOS NO BRASIL

Chega-se, enfim, à última etapa da presente pesquisa, a qual terá por objeto apresentar caminhos que poderão ser seguidos para uma maior efetividade da tutela aos refugiados no Brasil. Foi visto, ao final do tópico anterior, que a gestão brasileira do fluxo de refugiados venezuelanos, embora meritória em diversos aspectos, ainda padece com muitos obstáculos, que necessitam ser vencidos para a garantia de uma proteção plena a essas pessoas em situação de vulnerabilidade.

Desse modo, mas longe de pretender ser uma panaceia aos complexos percalços que se apresentam na matéria, o presente tópico se constituirá de três considerações que merecem ser levadas em conta para que se possa melhor acolher e proteger os refugiados no Brasil. Em um primeiro momento, é trazido à tona o resgate de compreensão e trato da matéria atinente aos refugiados sob o prisma dos direitos humanos, bem como as consequências dessa percepção. Logo após, são revisitadas as medidas de soluções duráveis, e como é possível alcançá-las mesmo meio aos desafios contemporâneos. Por fim, fala-se de um aprimoramento do procedimento brasileiro para reconhecimento da condição de refugiado, sobretudo por meio de uma garantia de duração razoável da análise e decisão dos casos e pela ampliação da capacidade de atuação e resposta do CONARE.

4.3.1 Direito dos refugiados e direito internacional dos direitos humanos

Pois bem, afirma-se que uma maior efetivação das prerrogativas conferidas aos refugiados poderá ocorrer a partir da compreensão de que essa matéria está inserida no

arcabouço dos direitos humanos, ou melhor, que aquela disciplina é indissociável desta outra, ou ainda de que o refúgio é um direito humano. Em outros termos, um Estado a exemplo do Brasil não pode pretender proteger os refugiados estando alheio às normas do direito internacional dos direitos humanos. Entende-se que a recíproca também é verdadeira: não ocorre uma plena efetivação dos direitos humanos sem considerar também a proteção dos povos refugiados.

Não obstante, deve-se apresentar um debate acadêmico fervoroso que permeia o tema em análise: as diferentes abordagens que podem ser aplicadas ao estudo do direito internacional dos refugiados. Mesmo a corrente dominante, que concebe o direito internacional dos refugiados como vertente do direito internacional dos direitos humanos (entendida como abordagem positivista), recebe críticas contundentes da academia jurídica.

Assim, em um primeiro momento, se busca trazer uma revisão do pensamento que questiona a abordagem positivista e oferece outras possibilidades de aproximação. Nesse ponto, a obra a ser utilizada como base para a apresentação da crítica será a de Hélène Lambert²³⁹. Em sequência e contrapondo-se a essa corrente crítica, se mostrará a necessidade de tratamento do direito internacional dos refugiados como disciplina que está por completo inserida na temática do direito internacional dos direitos humanos, mas que deve, ao mesmo tempo, abarcar as reflexões de outras abordagens. Tal englobamento se justifica tanto para a compreensão do tema com as devidas dimensões, quanto para sejam pontuadas as consequências do reconhecimento do status de refugiado, principalmente a incidência das características próprias dos direitos humanos: universalidade, indivisibilidade, interdependência e interrelação.

Pode-se conceber, portanto, três possíveis abordagens notáveis ao direito internacional dos refugiados: a clássica abordagem positivista e duas abordagens emergentes, quais sejam, a transnacional e a participativa. Estas duas últimas são derivadas de uma teoria liberal do direito internacional, que foca na importância de atores não-estatais²⁴⁰.

Durante muito tempo, o direito internacional dos refugiados se limitou a ser compreendido como mero conjunto de regras, desconectado da realidade política evolutiva e difundida em diversos atores internacionais. Atualmente, a corrente crítica entende que essa visão tem se manifestado através da sua tratativa a partir dos direitos humanos, mantendo o foco nas regras aplicadas pelos Estados e pelas organizações internacionais. Lado outro, as

²³⁹ LAMBERT, Hélène. International refugee law: dominant and emerging approaches. In: ARMSTRONG, David (ed.). **Routledge Handbook of International Law**. Abingdon: Routledge, 2009. p. 344-354.

²⁴⁰ Ibidem, p. 345.

novas abordagens permitem uma compreensão mais dinâmica da evolução do direito internacional dos refugiados no mundo globalizado²⁴¹.

Acerca da abordagem positivista, trata-se de “um sistema abstrato de regras que podem ser identificadas, objetivamente interpretadas e impostas”²⁴². Nesse contexto, o positivismo no direito internacional dos refugiados está calcado não apenas nas normas internacionais sobre o tema (principalmente a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967), mas também em normas de direito interno, como as relativas a nacionalidade e migrantes, remetendo a uma subordinação à jurisdição e soberania estatais²⁴³.

A ausência de um órgão internacional que seja competente para interpretar e aplicar os documentos internacionais é outro fator que contribui para uma realidade fragmentada do direito internacional dos refugiados, onde cabe sobretudo aos Estados e às organizações internacionais o papel de enfrentar as demandas dessa seara²⁴⁴. Assim, algumas das consequências vistas são uma tratativa menos política e mais técnica do tema, além da fragmentação e o isolamento do direito internacional dos refugiados, bem como da sua incapacidade de explicar a relutância de certos Estados em conceder o direito de refúgio²⁴⁵. Essa dificuldade de “acesso ao direito de refúgio” é acentuada em momentos de crise, a exemplo da Pandemia da Covid-19, como visto anteriormente.

A dedução de que o direito internacional dos refugiados é parte do direito internacional dos direitos humanos vem desde o advento da Convenção de 1951 e sua adoção como um tratado das Nações Unidas, sendo um instrumento que tem por fim contribuir em alcançar os altos objetivos da Organização²⁴⁶. Mesmo assim, alguns fatores criaram uma concepção limitada, de certa forma segregando-o do desenvolvimento conjunto com os direitos humanos. Houve, no início dessas discussões, certa ambiguidade e até contradição entre as duas áreas, dado o lapso de tempo necessário para que o tema passasse a ser tratado na prática internacional e discutido na academia em sua devida posição²⁴⁷.

O processo de globalização acarretou em mudanças significativas no direito internacional, e a temática dos refugiados não ficou imune, tendo que enfrentar novos desafios a cada dia, como a complexidade crescente dos movimentos migratórios e a relutância dos

²⁴¹ Ibidem, p. 344-345.

²⁴² Chimni apud LAMBERT, op. cit., p. 345, tradução nossa. “*Positivism views international law as ‘an abstract system of rules which can be identified, objectively interpreted, and enforced’ Chimni 1998: 352*”.

²⁴³ LAMBERT, loc. cit.

²⁴⁴ Ibidem, p. 346.

²⁴⁵ Ibidem, p. 346-347.

²⁴⁶ Ibidem, p. 347.

²⁴⁷ Flauss apud LAMBERT, op. cit., p. 347.

Estados em acolher refugiados²⁴⁸. Nesse contexto, emergem à comunidade internacional novas formas de desenvolvimento do direito internacional dos refugiados.

A abordagem transnacional trata o direito dos refugiados como algo que perpassa as fronteiras estatais e os paradigmas de soberania e nacionalidade (pressupostos do positivismo)²⁴⁹, considerando a contribuição de outros atores-chave, e por consequência deslocando o foco do Estado-nação. Podem ser citados três exemplos: a Associação Internacional dos Juízes em matéria de Direito dos Refugiados, o papel do ACNUR e, por fim, a experiência da União Europeia, que uniformiza regionalmente sua jurisprudência nesse tema, sobretudo pela atuação da Corte Europeia de Justiça e pela implementação de um Sistema Comum Europeu de Asilo: “Com a exceção da UE, todas essas redes tem contribuído para o desenvolvimento do direito dos refugiados por meio do *soft law*”²⁵⁰.

Em relação à abordagem participativa, como o próprio nome sugere, os fatores fundamentais para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do direito internacional dos refugiados são o diálogo, a democracia deliberativa, e, especialmente, um maior espaço para contribuições por parte dos próprios refugiados, sobretudo nas atividades do ACNUR relativas à determinação dessa condição de vulnerabilidade. A partir de um tratamento culturalmente sensível aos refugiados, não só os Estados e o Alto Comissariado são atores importantes, mas também acadêmicos, advogados e ONGs (tanto do norte quanto do sul global). É uma visão, portanto, que sincretiza tanto os sujeitos que devem estar envolvidos na proteção aos refugiados, quanto o modo pelo qual eles dialogam entre si²⁵¹.

Passado o estudo da crítica à abordagem positivista e a breve apresentação das lentes alternativas, se discorre sobre a profundidade da concepção do direito internacional dos refugiados a partir dos direitos humanos e os seus corolários, necessários para um tratamento humanizado desses indivíduos, inclusive no cenário brasileiro. Os direitos humanos, como os temos hoje, nascem de forma segura em conjunto com as Nações Unidas, onde adquiriram “status constitucional” no direito das gentes²⁵². Em 1948, a Assembleia Geral da ONU dá seu primeiro passo, positivando a Declaração Universal dos Direitos Humanos, consolidando direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e, por fim os difusos, o que se convencionou chamar de direitos de primeira, segunda e terceira geração²⁵³.

²⁴⁸ Lubbers apud LAMBERT, op. cit., p. 349.

²⁴⁹ LAMBERT, op. cit., p. 345.

²⁵⁰ Ibidem, p. 349, tradução nossa. “*With the exception of the EU, all these networks and processes have contributed to the development of refugee law through soft law and norms*”.

²⁵¹ Ibidem, p. 353.

²⁵² Dupuy apud REZEK, op. cit., p. 254.

²⁵³ REZEK, op. cit., p. 254-256.

Alguns anos depois, serão elaborados outros dois documentos: a Convenção Europeia de Direitos Humanos, em 1950, e a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 1969. Como órgãos de implementação, foram previstas a Corte Europeia de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos²⁵⁴. Também se pode mencionar o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, instituído pelo Protocolo da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo à Criação de um Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, adotado em 1998.

Não são poucos os autores que se debruçaram sobre a correspondência refúgio – direitos humanos, tema cada vez mais latente na contemporaneidade, em especial frente à nova onda de crises de ordem pública que afeta Estados nos mais diversos lugares do mundo. Nesse sentido,

Em sendo um tema essencialmente multidisciplinar, por ser polifacetado, o estudo da questão dos refugiados traz em seu bojo a necessidade de estudos nas áreas do Direito Internacional Público e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como análises dos demais aspectos que envolvem a ordem internacional (políticos, econômicos, sociais e humanitários). Mas, principalmente, por ser um instituto de proteção e garantia do ser humano, a compreensão de sua inserção como vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos é essencial.²⁵⁵

Em relação ao aspecto teórico, afirmar que o direito internacional dos refugiados é parte integrante do direito internacional dos direitos humanos tem como corolário de dizer que aquele possui as mesmas características que esse, previstas no artigo 5º da Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993: universalidade, indivisibilidade, interdependência e interrelação²⁵⁶.

No entanto, mesmo o estudo dessas características encontra divergências doutrinárias: alguns autores dão enfoque para a universalidade, indivisibilidade, irrenunciabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade dos direitos humanos²⁵⁷. Outros autores clássicos abordam apenas a universalidade a indivisibilidade²⁵⁸. Há ainda, por fim, quem apresente um rol mais amplo: universalidade, inerência, transnacionalidade, historicidade, proibição do retrocesso, indisponibilidade, inalienabilidade, irrenunciabilidade, imprescritibilidade,

²⁵⁴ REZEK, op. cit., p. 257-259.

²⁵⁵ JUBILUT, 2007, p. 31.

²⁵⁶ **DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA:** Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Viena, 1993. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 09/08/2021.

²⁵⁷ ANNONI e VALDES, op. cit., p. 33 e s.

²⁵⁸ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 771 e s.; p. 815 e s.

indivisibilidade, interdependência, complementaridade, primazia da norma mais favorável e caráter não exaustivo²⁵⁹. Para todos os efeitos, a fim de evitar um debate que seria colateral ao foco da presente pesquisa, segue-se com a análise das características conforme proposto na Declaração de Viena.

A universalidade dos direitos humanos os identifica como “direitos inerentes a todo ser humano, e a ser protegidos em todas e quaisquer circunstâncias [...] a universalidade dos Direitos Humanos se constrói e se ergue sobre o reconhecimento, por todas as culturas, da dignidade do ser humano.”²⁶⁰

São universais, portanto, pelo seu alcance e teor expansivo. Os direitos humanos devem tutelar qualquer indivíduo, independentemente de seu sexo, etnia, nacionalidade, status econômico e social, crença religiosa ou orientação sexual. Têm, assim, a faculdade de ser *erga omnes*, atemporais e de alcance transnacional. De tal ponto de vista, também deve ser analisado o direito internacional dos refugiados: pautado na dignidade da pessoa humana e na preservação indistinta de seus atributos biológicos, psicológicos e, porque não, jurídicos.

Em sequência, dizer que os direitos humanos são indivisíveis significa dizer que eles não podem ser discriminados ou separados: “por meio da indivisibilidade, os Estados não podem se furtar a garantir direito algum, sob o argumento de que determinados direitos não são justiciáveis, a exemplo dos direitos sociais”²⁶¹. A indivisibilidade dos direitos humanos resulta, portanto, de uma aplicação una e conjunta de suas prerrogativas jurídicas, estando consagrada na Conferência de Teerã, realizada em 1968:

13. Como os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais resulta impossível. A realização de um progresso duradouro na aplicação dos direitos humanos depende de boas e eficientes políticas internacionais de desenvolvimento econômico e social [...]²⁶²

²⁵⁹ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e Direito Comunitário**. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 834 e s.

²⁶⁰ Cançado Trindade apud SOUZA, Washington Peluso Albino de. O Princípio da Universalidade no Direito Internacional dos Direitos Humanos: vista à obra de consolidação de Antônio Augusto Cançado Trindade. *In*: LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro (Coord.). **Os Rumos do Direito Internacional dos Direitos Humanos**: ensaios em homenagem ao professor Antônio Augusto Cançado Trindade. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora, 2005. Tomo I, p. 56.

²⁶¹ ANNONI e VALDES, op. cit., p. 40.

²⁶² **CONFERÊNCIA DE DIREITOS HUMANOS**. Proclamação de Teerã, 1968. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Confer%C3%A2ncias-de-C%C3%BApula-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/proclamacao-de-teera.html>. Acesso em: 09/08/2021.

Do mesmo modo, são tomados os direitos dos refugiados: não discriminação, não devolução, direito de estar em juízo, alojamento e liberdade de movimento são exemplos de direitos pinçados da Convenção de 1951 que possuem um caráter de indivisibilidade, ou seja, devem ser tratados como uma unidade, infragmentáveis.

Avançando para a interdependência dos direitos humanos, esta em muito se relaciona com a indivisibilidade, extraíndo-se que esses são perfectibilizados quando exercidos em conjunto, e não em detrimento de alguns. A interdependência, desse modo, implica na íntima correlação entre os institutos jurídicos de direitos humanos – e por conseguinte também abrange os relativos aos refugiados - que devem ser tratados não somente como um conglomerado de direitos, mas como um sistema de prerrogativas que se complementam, cumulam e validam mútua e ordenadamente²⁶³.

A interrelação dos direitos humanos, por sua vez, também dialoga com os caracteres de interdependência e indivisibilidade. Um exemplo que pode ser assinalado para ilustrá-lo é o Capítulo II da Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Nele estão positivados: o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, o direito à vida, o direito à integridade pessoal, a proibição de escravidão e da servidão, o direito à liberdade pessoal, a proteção da honra e da dignidade, o direito de circulação e residência, dentre outros. Percebe-se, assim, que é impossível pensar no respeito à integridade pessoal sem a efetivação do direito à vida, ou então do direito à liberdade pessoal sem a proibição da escravidão. Não são institutos óbvios e redundantes, mas intimamente conectados.

Como já mencionado anteriormente, dentre as outras inúmeras características que a doutrina comumente atribui, estão a irrenunciabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade dos direitos humanos, segundo as quais os direitos humanos seriam inafastáveis, seja pela vontade do seu titular, por renúncia ou alienação, ou ainda por terceiro, alegando prescrição²⁶⁴. Em verdade, o que se pretende demonstrar é que, por trás de todas as suas prerrogativas e postulações, está calcada na proteção da pessoa humana em todas as esferas que permeiam sua existência.

O direito internacional dos direitos humanos é uma temática pedregosa de ser tratada nos dias atuais, principalmente em face dos constantes levantes que tentam deslegitimar sua validade jurídica ou até mesmo ética. Em verdade, a vigência e observância dessas normas, conclui-se, está condicionada a uma atuação conjunta da comunidade internacional, de dever

²⁶³ Cf. PIOVESAN, 2013, p. 207 e PORTELA, op. cit., p. 836;

²⁶⁴ PORTELA, op. cit., p. 365.

não somente dos Estados, mas também das Organizações Internacionais, ONGs e dos próprios indivíduos, como sujeitos de direito internacional que são.

Nesse passo, se reafirma também a necessidade de atuação das cortes internacionais, “guardiãs das convenções”, que acima de tudo devem fazer valer o Direito das Gentes, a par de qualquer interesse unilateral, consolidando, por conseguinte, o direito internacional dos refugiados como um direito primordialmente humano, dando força à voz de quem demanda proteção do Estado: “Somente com a consolidação desses regimes é que é possível assegurar uma ampla proteção ao refugiado: o destino desses indivíduos é responsabilidade da comunidade internacional, como também a afirmação desta com base nos parâmetros morais da humanidade.”²⁶⁵

Em todo o exposto, não há como deixar um *locus* de estudo (abordagem positivista) de lado, pois isso implicaria em um retrocesso no desenvolvimento tanto dos estudos quanto das políticas relativas ao refúgio, renunciando a pressupostos tão fundamentais, como se viu acima. Nesse norte, é válido o postulado da crítica acadêmica, não como razão para se negar o direito internacional dos refugiados como vertente dos direitos humanos, mas para se trazer as demais abordagens emergentes à vista e ao diálogo, em um sistema de interação e complementaridade para a efetivação dos direitos dos refugiados.

4.3.2 A persecução das soluções duráveis em meio aos desafios contemporâneos

O segundo ponto que é apresentado, ao lado da consideração de que o refúgio é também um direito humano, é a busca pelas chamadas “soluções duráveis”. Portanto, se discorre sobre quais são essas soluções duráveis, como podem ser definidas em um relativo consenso na seara do refúgio, quais são seus principais desafios e como eles podem ser superados. São entendidas como “soluções duráveis” um conjunto de medidas que podem ser adotadas para melhorar a qualidade de vida das populações refugiadas, ou seja, não adentrando nas raízes e origens do deslocamento forçado (o que pode levar um tempo o qual os refugiados não podem ser submetidos ao risco de esperar), mas contribuindo para a amenização de suas consequências, garantindo aos refugiados o respeito à sua dignidade humana e o acesso aos seus direitos. Essas medidas foram difundidas e desenvolvidas sobretudo pelo ACNUR,

²⁶⁵ MAHLKE, Helisane. Desafios à Consolidação do Sistema Internacional de Proteção aos Refugiados. *In*: 12º Congresso Brasileiro de Direito Internacional, 2014, Salvador. **Anais do 12º Congresso Brasileiro de Direito Internacional**, 2014, p. 13.

“adaptadas a contextos específicos e levando em conta a capacidade de absorção, o nível de desenvolvimento e a situação demográfica de diferentes países”²⁶⁶. Em síntese, são as soluções duráveis propostas pelo Alto Comissariado e que devem ser metas na política brasileira de proteção aos refugiados: a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento.

4.3.2.1 Repatriação voluntária

Na repatriação voluntária, o refugiado opta por regressar ao seu país de origem, quando há uma certa restauração da segurança e das garantias mínimas de proteção, cessando de existir a causa da migração forçada. Nesse sentido, atua-se principalmente no auxílio financeiro e de transporte para que essas pessoas possam recomeçar suas vidas no país onde antes eram ameaçadas²⁶⁷. Frequentemente esta é tida como a medida ideal, isto é, como cessou o motivo do deslocamento, o refugiado pode agora retornar ao seu país, devendo ser direcionado ao representante diplomático do mesmo, e a partir desse momento deixa de ser considerado refugiado²⁶⁸.

Se diz repatriação voluntária pela primazia na vontade e da liberdade individual, ou seja, não é uma decisão que parte do Estado de origem, de acolhida, ou de qualquer outra entidade ou pessoa, e sim do próprio refugiado, com base em seus ideais e perspectivas. Os textos clássicos consideram que um dos maiores casos de repatriação até os dias atuais foi o que ocorreu logo após a queda da Alemanha nazista em 1945, quando milhões de pessoas desejaram voltar para seus lares. Nesse período, estima-se que mais de dez milhões de nacionais fugiram dos seus países invadidos pela Alemanha, dos quais mais de seis milhões foram repatriados, com a perspectiva de fim da guerra e com a ajuda das forças militares dos Países Aliados²⁶⁹.

²⁶⁶ UNITED NATIONS. **Global Compact on Refugees**. New York: United Nations, 2018, p. 33, tradução nossa. “*The programme of action therefore envisages a mix of solutions, adapted to the specific context and taking into account the absorption capacity, level of development and demographic situation of different countries*”. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5c658aed4>. Acesso em: 06 jan. 2021.

²⁶⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Protegendo os Refugiados no Brasil e no Mundo**. [S.l.]: ACNUR, 2018, p. 11. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2018/Cartilha_Protegendo_Refugiados_No_Brasil_2018.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2018/Cartilha_Protegendo_Refugiados_No_Brasil_2018#:~:text=Para%20garantir%20a%20assist%C3%A2ncia%20humanit%C3%A1ria,%C3%A0s%20popula%C3%A7%C3%B5es%20sob%20seu%20mandato. Acesso em: 11 jan. 2022.

²⁶⁸ GOEDHART, op. cit., p. 305.

²⁶⁹ Ibidem, p. 306.

O primeiro desafio na repatriação está em justamente aferir a sua voluntariedade, isto é, identificando que ela se originou do próprio refugiado, e não de outra fonte; por deliberação pessoal, sem qualquer vício de vontade, como a coação. A voluntariedade é, assim, o que distingue a repatriação da devolução forçada, esta última vedada em decorrência do princípio da não devolução.

Uma vez manifesto e identificado o interesse por parte do refugiado em ser repatriado, caberá então aos entes competentes (como o Estado de acolhida ou a organização/entidade que o estiver assistindo) o fornecimento de meios seguros e adequados para o seu retorno. Essa provisão logística, em um primeiro momento, poderá ser amparada por acordos bilaterais ou multilaterais, a depender dos entes envolvidos, a fim de estabelecer claramente as contribuições e responsabilidades que cabem a cada parte, bem como o alcance e as etapas das operações, além dos direitos e garantias assegurados aos refugiados, desde a sua partida de um país até sua chegada no outro.

A alteração das políticas de administração e controle das fronteiras também é de vital importância para a repatriação voluntária. Viu-se anteriormente o impacto negativo que o fechamento abrupto das divisas entre o Brasil e a Venezuela causou, principalmente sobre os mais vulneráveis. Além de conter uma carga inclusive política, o ato de se fechar ou abrir fronteiras é sinônimo de negar ou permitir o acesso à proteção, assistência e direitos, tendo a capacidade de ferir princípios constitucionais e internacionais, ao se estabelecerem punições para a não observância das medidas restritivas que não encontram qualquer amparo jurídico.

A repatriação ganhou apenas o artigo 42 no Estatuto dos Refugiados, o qual versa sobre o seu caráter voluntário, salvo nos casos em que não mais subsiste a ameaça ao refugiado, situação na qual este não poderia recusar a proteção do país de origem²⁷⁰. A fim de se evitar interpretações dúbias ou até mesmo conflitivas com a definição de repatriação voluntária apresentada anteriormente, infere-se que este dispositivo deve ser analisado com o prisma dos princípios que regem a matéria, inclusive os que constam na nova Lei de Migração, sobretudo a cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante e o repúdio às práticas de expulsão ou de deportação coletivas (art. 3º, XV e XXII)²⁷¹.

²⁷⁰ BRASIL, 1997.

²⁷¹ BRASIL, 2017a.

4.3.2.2 Integração local

A segunda medida de solução durável é a integração local, também denominada de assimilação, entendida como “o processo social complexo designado a eliminar ou reduzir os efeitos das mais variadas características que diferenciam os refugiados da população de um país”²⁷², ou ainda como a “plena inserção jurídica, social, econômica e cultural no país de refúgio [...] Um refugiado está plenamente integrado quando tem a residência permanente ou a cidadania do país de refúgio, podendo acessar as políticas públicas disponíveis a todas as pessoas cidadãos deste país”²⁷³.

A integração local é, portanto, um processo multifacetado de inserção do refugiado no contexto e na realidade do país e da comunidade de acolhida, cujo sucesso depende de fatores como a situação econômico-social do Estado receptor, seu sistema de proteção aos refugiados e a própria abertura da sociedade local a novos valores étnicos, culturais, linguísticos e religiosos, por exemplo. Não obstante, deve-se advertir que o processo de integração local não deve resultar na perda, por parte dos refugiados, de sua identidade e seus valores culturais:

[...] a assimilação pode ser considerada um processo de absorção de um agrupamento étnico ou cultural por outro, geralmente dominante, processo este que caminha de encontro à diversidade cultural dos refugiados, uma vez que significa a interiorização desses grupos à sociedade brasileira, tornando-os indistinguíveis da comunidade local, o que seria atingido à custa de duras penas, em razão de que os refugiados têm direito à autodeterminação. A emancipação desses grupos deve pautar essas políticas, para além das burocracias e xenofobismos disfarçados pelo discurso integracionista que divulga o Brasil como “país hospitaleiro”.²⁷⁴

A integração local também está prevista no Estatuto do Refugiado, em seus artigos 43 e 44, que versam sobre a necessidade de consideração da situação desfavorável dos refugiados quando for necessária a apresentação de documentos emitidos pelo país de origem, ou então para o reconhecimento de certificados, diplomas e para o acesso à educação²⁷⁵. Contudo, tais

²⁷² GOEDHART, op. cit., p. 325, tradução nossa. “*The assimilation of refugees may be defined as a complex social process designed to eliminate the various characteristics which differentiate the refugees from the indigenous population [...]*”.

²⁷³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2018, p. 11.

²⁷⁴ ROCHA, Gabriel Dourado; DEL CARPIO, David Fernando Santiago Villena. A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e a integração dos refugiados à sociedade brasileira. In: ANNONI, Danielle (coord.). **Direito Internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018, p. 70. Disponível em: http://gedai.com.br/wp-content/uploads/2018/08/livro_%20Direito%20Internacional%20dos%20Refugiados%20e%20o%20Brasil.compressed-ilovepdf-compressed.pdf. Acesso em: 11 jan. 2022.

²⁷⁵ BRASIL, 1997.

previsões acabam por não comportar todas as adversidades vividas pelos refugiados quando se fala em integração. Um processo humanizado de integração dos refugiados (ou seja, que respeite sua autodeterminação) pode se mostrar lento ou até mesmo de difícil realização. Dos percalços que se apresentam, dois grupos podem ser destacados: aqueles que se manifestam a partir das comunidades locais e aqueles que se manifestam a partir do Estado que abriga os refugiados.

No que toca os obstáculos que partem das comunidades, sem dúvida a xenofobia é um dos maiores. No Brasil, por exemplo, o quadro de xenofobia e discriminação contra os refugiados venezuelanos tem se agravado de modo alarmante, a ponto de comprometer a própria segurança e integridade física destes, como nos casos noticiados pela própria CIDH no relatório da situação dos direitos humanos no Brasil²⁷⁶. Esse preconceito se dá, em muitos dos casos, pelo fato de ainda se ver o refugiado como uma ameaça, seja por ser um suposto “tomador de empregos” ou “portador de doenças”, em razão da sua origem ser comumente de países subdesenvolvidos e de culturas “não europeizadas”²⁷⁷. Outros autores também consideram como fatores da xenofobia, em especial a vivenciada pelos venezuelanos no Brasil: o racismo como elemento das relações sociais e das políticas de imigração do país, o resgate da ideia de Estado-nação e da “defesa do território nacional contra ameaças externas” e, por fim, o populismo como meio de agregação e veiculação dos fatores anteriores²⁷⁸.

O combate a essa discriminação poderá se dar tanto pela efetivação de princípios como a igualdade e anti-subjugação, quanto pelo maior envolvimento da sociedade civil na proteção aos povos refugiados. Surge a oportunidade em dizer, brevemente, que o princípio da anti-subjugação, conforme desenvolvido pela doutrina, “se relaciona com o da igualdade e o da dignidade da pessoa humana, estabelecendo que se deve conferir igual reconhecimento, igual valor às pessoas, independentemente de sua condição, o que difere totalmente de se eleger um padrão ao qual os dessemelhantes devam ser equiparados”²⁷⁹.

²⁷⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, op. cit., p. 96-97.

²⁷⁷ ROCHA; DEL CARPIO, op. cit., p. 70-71.

²⁷⁸ FIGUEIRA, Rickson Rios. Razões da xenofobia: ensaio sobre os fatores contribuintes da violência xenófoba contra imigrantes e refugiados venezuelanos em Roraima. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jaroehinski (coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2018, p. 224. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_migvenezuelanas.php. Acesso em: 11 jan. 2022.

²⁷⁹ RIOS, Roger Raupp; PIOVESAN, Flávia. A discriminação por gênero e por orientação sexual. **Seminário Internacional as minorias e o direito**: Série Cadernos do CEJ, Brasília, v. 24, 2003, p. 157. Disponível em: encurtador.com.br/rxyM1. Acesso em: 11 jan. 2022.

Por sua vez, a participação da sociedade civil, principalmente via ONGs, além de ser uma alternativa viável em relação às medidas oferecidas pelo Estado, permite uma maior aproximação entre os refugiados e a comunidade²⁸⁰, transformando esta em um agente de impacto positivo, mudando-se as lentes pelas quais os refugiados são vistos. Também é de se entender pela necessidade da adoção de campanhas para a conscientização da população local e satisfação das necessidades até então negligenciadas dessas comunidades, o que pode desaguar em um “[...] sentimento de revolta e desamparo, o qual tende a se manifestar contra o agente mais fraco do processo, no caso, os imigrantes”²⁸¹.

Em relação aos obstáculos que se manifestam no “âmbito Estatal”, por assim dizer, eles são tão variados e complexos quanto a pluralidade de esferas de atuação desse ente. Em um primeiro momento, os problemas à efetivação dos direitos dos refugiados podem envolver aspectos jurídicos propriamente ditos, como o reconhecimento dessa condição vulnerável, os procedimentos para a obtenção da nacionalidade brasileira, a efetividade de atuação do poder judiciário em casos concretos, etc. Em segundo lugar, também acabam por ser verificados entraves ligados a aspectos econômicos, como a concessão de benefícios pecuniários, o subsídio de programas de assistência, a inserção dos refugiados no mercado de trabalho (levando-se em conta também suas qualificações profissionais e acadêmicas) e a observância das normas trabalhistas. Por fim, se manifestam entraves na esfera de previsão e execução de políticas públicas, programas assistenciais de portes diversos (como a própria Operação Acolhida) e no acesso dos refugiados aos serviços de educação, saúde e segurança. Desse amplo leque, será reservado o tópico 4.3.3 desta pesquisa para endereçar um problema específico, relacionado ao procedimento de reconhecimento da condição de refugiado, qual seja, a morosidade de análise do pedido.

4.3.2.3 Reassentamento

A terceira hipótese de solução durável a ser visitada é o reassentamento, um procedimento de “deslocamento assistido” do refugiado, do país de acolhida para um país terceiro, que está disposto a recebê-lo e protegê-lo. É uma medida que se mostra viável quando

²⁸⁰ ROCHA; DEL CARPIO, op. cit., p. 72.

²⁸¹ OLIVEIRA, Isaac Anderson Dantas; LACERDA, Elisângela Gonçalves. Imigração venezuelana e xenofobia em Roraima, Brasil. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2018, p. 234. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_migvenezuelanas.php. Acesso em: 11 jan. 2022.

não há possibilidade de repatriação voluntária, ou quando a integração local se mostra dificultosa²⁸². Além disso, o reassentamento “é um mecanismo tangível para o compartilhamento de encargos e responsabilidades e uma demonstração de solidariedade, permitindo aos Estados [...] reduzirem o impacto de grandes situações de refugiados nos países de acolhimento”²⁸³. O reassentamento também é caracterizado por uma dupla voluntariedade, ou seja, cabe tanto aos Estados terceiros decidirem se receberão refugiados via reassentamento, quanto ao refugiado decidir se deseja ou não participar de um programa de reassentamento²⁸⁴.

No caso brasileiro, o reassentamento como medida para proteção dos refugiados está previsto desde 1997, no próprio Estatuto dos Refugiados, em seus artigos 45 e 46, que reforçam sua voluntariedade e a necessidade de participação tanto de órgãos estatais quanto de ONGS, “identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades”²⁸⁵. Em 1999, foi firmado o Acordo Macro para reassentamento de refugiados, entre o Brasil e o ACNUR, cujos projetos para efetivos reassentamentos serão desenvolvidos alguns anos depois, em 2002, com o reassentamento de 23 refugiados afegãos, e em 2003, com a chegada de 16 refugiados colombianos²⁸⁶.

Nesse primeiro momento, algumas dificuldades encontradas foram: a assistência financeira oferecida aos refugiados os desestimulou a buscarem empregos; a ausência de um conhecimento mínimo da cultura e língua dos refugiados acarretou em dificuldades de comunicação; a falta de atenção dada à integração dos refugiados nos países de reassentamento a médio e longo prazo; a ausência de um escritório do ACNUR no Brasil gerou dificuldades de monitoramentos mais efetivos²⁸⁷.

Com base nessas experiências, avançou-se para outro marco importante, que se deu no contexto do Plano de Ação do México, um evento que ocorreu em 2004 em comemoração aos vinte anos da Declaração de Cartagena, e no qual foi proposto pelo Brasil o Programa Regional de Reassentamento Solidário, visando criar uma verdadeira rede latino-americana de países dispostos a receber refugiados via reassentamento.

²⁸² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2018, p. 11.

²⁸³ UNITED NATIONS, 2018, p. 34, tradução nossa. “*Apart from being a tool for protection of and solutions for refugees, resettlement is also a tangible mechanism for burden and responsibility-sharing and a demonstration of solidarity, allowing States to help share each other’s burdens and reduce the impact of large refugee situations on host countries*”.

²⁸⁴ ROCHA; DEL CARPIO, op. cit., p. 73.

²⁸⁵ BRASIL, 1997.

²⁸⁶ SAMPAIO, Cyntia. **Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento**. 2010, p 4-5. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/programa-brasileiro-de-reassentamento-solidario-evolucao-e-reflexoes-para-seu-fortalecimento/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

²⁸⁷ Ibidem, p. 5.

De modo semelhante ao pedido de reconhecimento da condição de refugiado, o reassentamento também tem um procedimento próprio. A identificação do caso para reassentamento depende da verificação de certos critérios ou eventuais grupos nos quais o refugiado se enquadre: necessidade de proteção legal e física, sobreviventes de violência ou tortura, necessidade médica, mulheres em risco, reunião familiar, crianças e adolescentes desacompanhados e refugiados idosos²⁸⁸.

A escolha do local de reassentamento também envolve alguns fatores, como o perfil do refugiado, sua origem de meio urbano ou rural, profissões anteriores, etc.: “A análise desses dados ajuda na posterior adaptação à sociedade local, além de favorecer sua independência financeira de forma mais rápida”²⁸⁹.

Identificado o caso, dois caminhos podem ser tomados: se houver urgência, o pedido é submetido a um procedimento diferenciado, ou “*fast track*”, sendo analisado eletronicamente pelos membros do CONARE em no máximo 72 horas desde sua apresentação pelo ACNUR. Se o caso não for urgente, é realizada uma missão de entrevista do refugiado por uma comissão formada pelo governo, a sociedade civil e o ACNUR, a qual elabora um parecer recomendando ou não o reassentamento²⁹⁰.

Essa recomendação da comissão será levada à próxima sessão plenária do CONARE, para aprovação ou não do reassentamento. Se o caso for rejeitado pelo CONARE, não caberá recurso e o mesmo será apresentado a outro país. Lado outro, uma vez aceito o pedido de reassentamento, dá-se início ao processo de viagem, recepção, documentação e integração do refugiado²⁹¹, que torna indispensável a ajuda de agências implementadoras, que auxiliam na orientação dos refugiados nos aeroportos, fronteiras e no processo de integração no novo país. Como agências implementadoras no Brasil, podem ser citadas a Associação Antônio Vieira e o Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Guarulhos²⁹².

Estima-se que, entre 2002 e 2019, foram reassentados no Brasil entre 699 e 701 refugiados²⁹³, de diversas nacionalidades. Não obstante, os desafios à continuidade do

²⁸⁸ Ibidem, p. 3.

²⁸⁹ ROCHA; DEL CARPIO, op. cit., p. 73.

²⁹⁰ SAMPAIO, op. cit., p. 6-7.

²⁹¹ SAMPAIO, loc. cit.

²⁹² WHITE, Ana Guglielmelli. **Un pilar de la protección:** Reasentamiento solidario para los refugiados en América Latina. Washington DC: Comité para Refugiados e Inmigrantes de los Estados Unidos, 2012, p. 16. Disponível em: <https://www.refworld.org.es/docid/51cad7dd4.html>. Acesso em: 11 jan. 2022.

²⁹³ SILVA, G. J et al, 2021, p. 46; ESCALATE, Eloísa. Brasil y la problemática de los refugiados: el caso del programa de reasentamiento solidario. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, 2015, p. 44. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiys9mK6ar1AhWtqJUCHW6DD1IQFnoECAQQAQ&url=http%3A%2F%2Fperiodicos.pucminas.br%2Findex.ph>

reassentamento são, em sua grande maioria, os mesmos desafios da integração local, a partir da perspectiva do Brasil como terceiro Estado (isto é, receptor de refugiados via reassentamento), merecendo menção o aspecto linguístico, sendo a diferença de idiomas um ponto ainda a ser enfrentado, o que requer um maior investimento e ampliação dos programas de ensino da língua portuguesa aos refugiados: “A falta de domínio da língua portuguesa pode afetar o acesso ao emprego, novas certificações de qualificação profissional, podendo também ser uma barreira para os refugiados que buscam o ensino superior no sistema público”²⁹⁴.

Outra necessidade é a facilitação de acesso dos refugiados aos programas assistenciais oferecidos pelo governo e demais entidades, visto que muitas das vezes essas políticas não contemplam a sua condição jurídica²⁹⁵. Tal medida seria eficaz no combate a problemas como falta de moradia, acesso à educação, desemprego ou empregos que não observam os direitos trabalhistas.

Alterando o ponto de vista, agora a partir do Brasil como um país que recebe um fluxo em massa de refugiados, podem ser adotadas ações para viabilizar o reassentamento voluntário dos refugiados venezuelanos para outros países, contribuindo com a efetivação de direitos como a reunião familiar e um acesso mais facilitado dos refugiados aos serviços fornecidos por outros Estados, em um espírito de cooperação e solidariedade que é intrínseco a uma resposta efetiva a essas vicissitudes.

4.3.3 O aprimoramento do procedimento brasileiro para o reconhecimento da condição de refugiado

Chega-se à última subseção do capítulo e também ao final da presente pesquisa, que trará a terceira possibilidade de aperfeiçoamento da proteção aos refugiados no Brasil, tocando especificamente em um problema relacionado ao procedimento para reconhecimento dessa condição, qual seja, a morosidade da análise dos pedidos, questão já delineada brevemente na subseção 4.2. Em mais detalhes, tem-se que, dos 63.790 processos decididos em 2020, aproximadamente 8.572 foram abertos em 2017. Outros 26.198 casos apreciados foram abertos

p%2Ffronteira%2Farticle%2Fdownload%2F10921%2F8756%2F&usg=AOvVaw3ORJ8Z682-e_BUKvQmVbLN&cshid=1641942958957688. Acesso em: 11 jan. 2022.

²⁹⁴ WHITE, op. cit., p. 17, tradução nossa. “*La falta de habilidades para el lenguaje portugués puede afectar el acceso al empleo, a las nuevas certificaciones de los títulos profesionales, y también puede ser una barrera para aquellos refugiados que buscan la educación superior en el sistema público*”.

²⁹⁵ SAMPAIO, op. cit., p. 14.

em 2018, e 17.948 foram apresentados em 2019²⁹⁶. Isso significa, portanto, que por volta de 34.770 solicitantes tiveram que esperar entre 2 a 3 anos para obter uma posição oficial do CONARE em relação à sua condição de refugiado, tendo alguns casos sido noticiados pela mídia, inclusive²⁹⁷.

Desse modo, muito embora o debate do vagar em se ter reconhecida a condição de refugiado não seja tema recente na literatura acadêmica e na realidade do país, ele ainda permanece latente, sendo um preocupante entrave de acesso, pelo refugiado: aos direitos e programas assistenciais aos quais faz jus, à proteção jurídica conferida pelo Estatuto do Refugiado e demais normas aplicáveis, além de, inclusive, poder sofrer danos aos direitos da sua personalidade, considerando-se que “[...] nada parece ser mais vilipendioso à integridade e personalidade humanas do que uma delongada e onerosa incerteza em saber se o vínculo com determinado grupo humano será reconhecido ou negado”²⁹⁸.

Em outros termos, o reconhecimento célere da condição de refugiado é condição elementar para que o solicitante passe a ser tratado não mais como uma categoria de transição (entre o imigrante e o refugiado reconhecido)²⁹⁹, mas como um sujeito específico de direitos e em situação de vulnerabilidade, devendo ser alcançado pelos projetos de assistência e integração, que contribuem para a manutenção da sua dignidade e segurança, desamarrando-se de uma condição a priori temporária (a de solicitante), mas que, no sistema brasileiro de refúgio, parece não ter fim.

Dentre os fatores que agravam essa situação, vislumbra-se que um deles é, justamente, a ausência de previsão legal expressa acerca de um prazo máximo para o trâmite e decisão dos casos, seja no Estatuto do Refugiado ou na Lei de Migração: até se poderia invocar o artigo 47 do Estatuto, o qual prevê o caráter urgente dos processos³⁰⁰, mas este não logrou ser garantia suficiente, quando confrontado com os dados colhidos acima. Assim, diante dessa lacuna normativa, o ritmo de tramitação dos casos fica à mercê tão somente das condições operacionais

²⁹⁶ SILVA, G. J et al, 2021, p. 20.

²⁹⁷ BRANDINO, Géssica. Estrangeiro espera 2 anos por análise de pedido de refúgio no Brasil. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 jun. 2018. Cotidiano. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/06/estrangeiro-espera-dois-anos-por-analise-de-pedido-de-refugio.shtml>. Acesso em: 15 jan. 2022.

²⁹⁸ RIBEIRO, Daniela Menengoti; SILVA, Rodrigo Ichikawa Claro. A morosidade do processo de refúgio como entrave à efetiva proteção da dignidade e personalidade dos refugiados. *In*: ANNONI, Danielle (coord.). **Direito Internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018, p. 340. Disponível em: http://gedai.com.br/wp-content/uploads/2018/08/livro_%20Direito%20Internacional%20dos%20Refugiados%20e%20o%20Brasil.compressed-ilovepdf-compressed.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 332

³⁰⁰ BRASIL, 1997.

do Conselho Nacional para os Refugiados, sem uma segurança jurídica mínima em relação ao tempo que será dispendido para se obter um parecer final do órgão.

Vê-se como necessário, portanto, um repensar do trâmite desse procedimento, que realmente leve em conta a urgência e gravidade das situações apresentadas, observando o que há anos já se propunha: “Os Governos devem adotar um processo rápido, flexível e liberal, reconhecendo a dificuldade que se apresenta para documentar a perseguição”³⁰¹. Sem a menor sombra de dúvidas, esse repensar já teve seu caminho aberto, tanto por orientações de nível internacional quanto diretrizes constitucionais e normas federais, conforme se demonstra a seguir.

No plano internacional, em 2014, quando da comemoração aos 30 anos da Declaração de Cartagena, o Brasil em conjunto com outros países da América Latina e do Caribe formalizaram, por meio da “Declaração do Brasil”, o interesse no aprimoramento dos seus sistemas de proteção aos refugiados e asilados, com vistas a garantir um prazo razoável e determinado para a prolação de decisão por escrito, fundamentada e motivada a respeito dessa condição de vulnerabilidade³⁰². Ademais, nos sistemas que são geridos pelo ACNUR, uma das diretrizes básicas é a de que as aplicações para reconhecimento da condição de refugiado sejam processadas em um viés não discriminatório, da maneira mais ágil e eficiente possível³⁰³. O Alto Comissariado recomenda, também, que as decisões definitivas sejam proferidas em até três meses após a entrevista³⁰⁴.

Já no campo Constitucional, essa proposta de reestruturação encontra amparo na garantia fundamental prevista no inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal, o qual prevê a razoável duração do processo, seja ele judicial ou administrativo, bem como os meios que garantam a celeridade de sua tramitação³⁰⁵, em conjunto com o artigo 37 da mesma Carta, o qual prevê que um dos princípios da Administração Pública é justamente o da eficiência³⁰⁶, cujos valores são “Economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade

³⁰¹ PIOVESAN, 2001, p. 51.

³⁰² **DECLARAÇÃO DO BRASIL**. Brasília, 03 dez. 2014, p. 10. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

³⁰³ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate**. [S.l.]: UNHCR, 2020, p. 15. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5e870b254.html>. Acesso em: 15 jan. 2022.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 175.

³⁰⁵ BRASIL, 1988.

³⁰⁶ *Ibidem*.

e rendimento funcional [...] o conteúdo jurídico do princípio da eficiência consiste em obrigar a Administração a buscar os melhores resultados por meio da aplicação da lei”³⁰⁷.

A incidência dessas prerrogativas constitucionais, por si, só já obstaría o delongamento dos processos por 2 ou 3 anos, a par de qualquer prazo expresso que viesse constar em lei interna brasileira. Não obstante, considerando-se a situação de vulnerabilidade e incerteza futura do solicitante de refúgio, submetido a essa “via crucis” para ter sua condição formalizada, fazê-lo esperar durante um ano por um parecer definitivo do CONARE já não seria razoável, sendo os casos, na pior das hipóteses, mercedores de solução em questão de poucos meses, isso porque são apenas duas as etapas principais desse procedimento, como já visto na seção 3.2: a entrevista e a deliberação pelo CONARE.

Caminhando agora fora da seara Constitucional, poder-se-ia, ainda, adotar uma postura mais audaciosa. Em razão da natureza jurídica do procedimento para reconhecimento da condição de refugiado, que tramita em sistema próprio do CONARE, não seria absurdo propor a observância do artigo 49 da Lei 9.784/99 (a qual regula o processo administrativo no âmbito da Administração Federal): “Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada”³⁰⁸. Sobre a possibilidade dessa interconexão entre o procedimento do refúgio e a Lei 9.784/99, já propôs a vanguarda acadêmica:

Por sua vez, a Lei n. 9.784/1999 sobre processo administrativo na área federal fixa “normas básicas sobre o processo administrativo” (art. 1º) e que se destina a todos os procedimentos administrativos, inclusive no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário (art. 1º, §1º). Em seu art. 2º, a Lei 9784/1999 é também explícita ao declarar a vinculação do processo administrativo aos “princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”. Estas normas aplicam-se ao processo de elegibilidade ao refúgio, que, entretanto, possui especificidades não cobertas pela Lei 9784/1999³⁰⁹.

³⁰⁷ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 150.

³⁰⁸ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 mar. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

³⁰⁹ RAMOS, André de Carvalho; LEITE, Larissa. Devido processo legal como garantia essencial ao direito dos refugiados. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto M.A.; ALMEIDA, Guilherme Assis de (org.). **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados: (1951-2021) perspectivas de futuro**. Brasília: ACNUR Brasil, 2021, p. 55. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/12/70-anos-projeto-WEB.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

Essa proposta, embora viável no plano teórico e jurídico, ainda encontraria dificuldades práticas, isso porque uma outra variante que contribui para o alongamento do procedimento em análise é a capacidade operacional do CONARE, que ainda tem o que avançar. Desse modo, pouco adiantaria enfrentar o problema legislativo sem suprir a outra necessidade, que é a instrumentalização do órgão competente com as condições necessárias para atingir os anseios da lei.

Está-se a falar aqui, principal e especificamente, tanto de possível um aumento do número Reuniões Ordinárias realizadas pelo CONARE para decisão dos casos, quanto do reforço no número de entrevistadores qualificados. Em breve consulta ao site do CONARE³¹⁰, é possível vislumbrar quantas reuniões são feitas a cada ano, desde 2008. Os anos anteriores a 2018 oscilam entre 2 até 12 reuniões. Já de 2018 até 2021, foram realizadas, respectivamente, 11, 10, 7 e 5 reuniões, podendo a própria Pandemia ser tida como um dos fatores dessa queda abrupta, já que não constam reuniões no período de janeiro a junho de 2020, por exemplo. Não obstante, é de se esperar que, com a paulatina retomada das atividades do CONARE, seja vislumbrada a possibilidade de aumento das reuniões para decisão dos casos, sobretudo na modalidade “em bloco”, que já se mostrou exitosa em oportunidades anteriores, e por meio da qual já foram decididos de modo favorável 21 mil pedidos em 2019³¹¹ e 17 mil em 2020³¹².

Por fim, em relação ao corpo de profissionais do CONARE, estima-se que o órgão conta com 15 oficiais de elegibilidade³¹³, responsáveis portanto em realizar as entrevistas nas dezenas de milhares de casos que atualmente estão em tramitação. À medida em que milhares de novos pedidos de reconhecimento são apresentados a cada ano, se mostra necessário um reforço no quadro de profissionais responsáveis por gerir as tramitações e realizar as entrevistas, minimizando-se as chances de que os refugiados sofram eventuais prejuízos em decorrência de um tardio processamento dos seus pedidos.

³¹⁰ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Atas do Conare**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>. Acesso em: 15 jan. 2022.

³¹¹ CONARE concede refúgio para 21 mil venezuelanos. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**, Brasília, 05 dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-concede-refugio-para-21-mil-venezuelanos>. Acesso em: 15 jan. 2022.

³¹² CONARE reconhece como refugiados 17 mil venezuelanos. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Brasília, 31 jan. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-reconhece-como-refugiados-17-mil-venezuelanos>. Acesso em: 15 jan. 2022.

³¹³ BRANDINO, op. cit.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho de conclusão de curso objetivou analisar de que forma o instituto do refúgio se configura no contexto brasileiro, a partir da análise da gestão do fluxo de refugiados venezuelanos, no recorte de 2018 a 2021, e como se pode avançar com o aperfeiçoamento da proteção dos refugiados no Brasil. Para tal empreitada, alguns entendimentos foram consolidados, enquanto certos obstáculos precisaram ser superados.

De início, constata-se a relevância do estudo e da busca de ferramentas para aprimorar a tutela aos refugiados, com base em três argumentos: a imprevisibilidade dos fluxos de refugiados, sua indispensabilidade na pauta de uma comunidade global e, por fim, os perigos de sua negligência. Ainda, ao se discorrer sobre o que se entende quando se afirma que o refúgio é um fenômeno observável que se transfigurou em um instituto jurídico, é possível inferir que a situação de refúgio advém de fatores geradores multifacetados, como os geográficos, políticos, sociais e econômicos, o que impõe à comunidade internacional a tarefa de responder de modo articulado a uma necessidade de proteção de seres humanos em condições de vulnerabilidade diversas.

Seguindo a ideia de aproximação inicial ao estudo do tema em debate, é possível percorrer o itinerário do refúgio em quatro recortes temporais, tendo sido visitados e brevemente comentados os principais esforços da comunidade internacional e os documentos jurídicos mais destacáveis que buscaram tutelar os refugiados: de 1920 a 1933; alguns anos antes da Segunda Guerra Mundial até 1940; de 1951 até 1968; e por fim, de 1969 até os dias atuais. Nessa linha do tempo, diversas elaborações podem ser destacadas, dentre as quais: o esforço de definições cada vez mais abrangentes do termo “refugiado” em atos internacionais e regionais; o estabelecimento de garantias fundamentais aos refugiados, como o princípio da não devolução (*non-refoulement*); e a instituição do ACNUR, que se trata de uma entidade destinada à proteção dos refugiados que não possui uma data para dissolução ou encerramento das atividades, quebrando assim com a perspectiva que se tinha até então, de provisoriedade das situações de refúgio.

Também se concebe, sem maiores digressões, os componentes da condição de refugiado, os quais são: a involuntariedade do movimento migratório; a transposição de fronteiras entre Estados; e o elemento subjetivo ou objetivo que deu causa à saída do país de origem. Ao lado disso, o refúgio é comumente abordado pela academia em comparação com outros dois institutos do direito internacional, o asilo e a apatridia. Embora o refúgio e o asilo

possuam pontos em comum, dentre os quais a proteção a pessoas ameaçadas em seu Estado de origem, ambos não são sinônimos absolutos, como pretende uma das correntes doutrinárias identificáveis, visto que o maior divisor de águas entre ambos é o fato de que o asilo se limita a perseguições políticas concretas, ao contrário do refúgio, que é mais abrangente, bastando-lhe o fundado temor de perseguição do refugiado, caso permaneça no país onde está. Já em relação aos apátridas, embora também sejam indivíduos vulneráveis, estes não possuem um vínculo de nacionalidade com um Estado, ao passo que essa conexão se verifica em grande parte dos fluxos de refugiados. Fora isso, ambas as figuras possuem convenções internacionais próprias.

Delimitando um pouco mais a lente de análise, outro esforço a ser feito é o de compreender como se dá a tutela dos refugiados no ordenamento brasileiro. O primeiro passo nesse sentido é realizar um estudo principiológico dentro da Constituição Federal de 1988, que trate de premissas como dignidade da pessoa humana, tolerância, solidariedade, não discriminação, prevalência dos direitos humanos e liberdade de locomoção. Não se encontram maiores dificuldades em descrever o conteúdo desses princípios, e como eles estão intimamente ligados à proteção dos refugiados, sendo de necessária consideração para a proteção dessas pessoas.

Um segundo componente do ordenamento brasileiro de proteção aos refugiados é o Estatuto dos Refugiados, que traz importantes regramentos. Dessa gama, pode-se ressaltar: a inovadora definição do termo “refugiado”, que acrescenta dentro de seu rol a grave e generalizada violação de direitos humanos; as hipóteses de exclusão do benefício do refúgio; os dispositivos que versam sobre a condição jurídica do refugiado; a instituição e composição do CONARE, bem como suas competências; e, por fim, o procedimento previsto na mesma Lei para o reconhecimento da condição de refugiado perante o Estado Brasileiro.

No que toca a abordagem Lei de Migração e o Decreto 9.199/2017, destaca-se a mudança de paradigma no tratamento dado aos não-brasileiros que se encontram no território nacional, visto que se saiu da doutrina da segurança nacional, pautada na visão do migrante como uma constante ameaça à ordem interna, para a prevalência dos direitos humanos. Outras bússolas que devem nortear a relação entre o Estado Brasileiro e os migrantes são: o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; a promoção de entrada regular e de regularização documental; a colhida humanitária; o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais; observância ao disposto em tratado; e o repúdio a práticas de expulsão e deportação coletivas.

A lei em comento também trouxe novas diretrizes de saída compulsória do migrante do território brasileiro, que são a repatriação, a deportação e a expulsão, com suas especificidades.

Feitas as considerações que contextualizam o problema, parte-se em direção a ele de modo mais direto, a começar por perquirir sobre as causas do fluxo migratório de refugiados venezuelanos, que bem se resumem em uma grave e já datada crise humanitária que se enraizou na Venezuela, sendo exposta principalmente após o governo do Presidente Nicolás Maduro, que se iniciou em 2013 e perdura até os dias atuais. A deterioração política, social e econômica do país vizinho ao Brasil, fez com que os refugiados venezuelanos constituam o segundo maior fluxo migratório forçado do mundo, causando impactos significativos principalmente nos países latino-americanos.

Em um primeiro momento, a resposta do Brasil a esse contingente migratório foi ligeiramente meritória. Entre 2018 a 2019, o país teve destaque em sua política de recepção, abrigo e integração dos venezuelanos, sobretudo por meio da Operação Acolhida. Foi notável também o acesso dos refugiados ao procedimento para o reconhecimento formal da sua condição, com mais de 53 mil novos pedidos só em 2019, bem como a tentativa realizada de se conceder maior celeridade ao processo e dialogar com os demais países latino-americanos e organizações internacionais, a fim de oferecer respostas mais efetivas a essas demandas.

Por outro lado, a partir de 2020, conclui-se que as ações tomadas no sentido de proteger os refugiados e efetivar os direitos a eles assegurados não só ficaram muito aquém do esperado, como também violaram diretrizes pertinentes à matéria, sendo os casos mais notáveis as Portarias Interministeriais expedidas, que impediram o acesso dos refugiados ao território nacional e impuseram inclusive penalidades, como a inaptidão para o pedido de reconhecimento da condição de refugiado. Ao lado disso, o sistema brasileiro de refúgio também sofreu duros impactos decorrentes da pandemia da COVID-19. Houve uma brusca diminuição de pedidos de reconhecimento da condição de refugiado, além de uma redução considerável do número de reuniões feitas pelo CONARE, o que por sua vez desencadeou uma demora no processamento e julgamento dos pedidos de refúgio. Não obstante, foram relatadas dificuldades de integração dos refugiados, e em casos extremos, relatos de xenofobia e discriminação, além de um recuo da eficiência da Operação Acolhida.

Diante dessas insuficiências, resta buscar meios para o aprimoramento da tutela dos refugiados no Brasil. O primeiro deles passa pela interconexão entre refúgio e o direito internacional dos direitos humanos, sem prejuízo das abordagens emergentes, conferindo assim ao direito dos refugiados as tão importantes características da universalidade, indivisibilidade,

interdependência e interrelação. Em um segundo momento, está a busca pelas soluções duráveis (repatriação voluntária, integração local e reassentamento), mesmo em meio aos desafios dos tempos atuais, cuja instrumentalização deve ter como base a fiel observância das garantias e prerrogativas plasmadas nas normas brasileiras que tutelam os refugiados. Ao cabo, se vê não só a possibilidade, mas a necessidade de aprimoramento do procedimento brasileiro para o reconhecimento da condição de refugiado, sobretudo pela busca à celeridade de tramitação dos pedidos, que requer tanto a fixação de um prazo razoável para o processamento e decisão dos pedidos de refúgio, quanto o aumento progressivo do número de reuniões do CONARE e do número de profissionais qualificados para realizar as entrevistas de elegibilidade.

Sem embargos, outros questionamentos foram surgindo ao longo da redação deste trabalho de conclusão de curso. Exemplos são: qual o espaço dedicado ao refúgio nos manuais de direito internacional e nas Universidades brasileiras, e como isso reflete no desenvolvimento das políticas de proteção aos refugiados? Qual tem sido o papel das cortes nacionais e internacionais na interpretação e aplicação dos direitos dos refugiados? É possível falar em responsabilização internacional de um Estado que viola o princípio da não devolução, ou que se nega a reconhecer formalmente a condição de refugiado? Quais contribuições as abordagens transnacional e participativa, bem como as abordagens terceiro-mundistas, podem trazer ao contexto brasileiro de proteção aos refugiados?

Esses e outros assuntos não puderam ser contemplados neste trabalho de conclusão de curso. Ficam, portanto, à disposição das futuras investigações na seara do direito internacional dos refugiados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFP. Escasez de alimentos básicos em enl país supera el 80%, según Datanálisis. **Analítica**, [S.l.], 27 de mai. de 2016. Economía. Disponível em: <https://www.analitica.com/economia/escasez-de-alimentos-basicos-en-el-pais-supera-el-80-segun-datanalisis/>. Acesso em: 13 set. 2021.
- AFP. Justiça da Venezuela suspende eleição de três deputados da oposição. **G1**, [S.l.], 30 dez. 2015. Mundo. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/12/justica-da-venezuela-suspende-eleicao-de-tres-deputados-da-oposicao.html>. Acesso em: 13 set. 2021.
- AGÊNCIA BRASIL. EUA impõem novas sanções à Venezuela após reeleição de Maduro. **ISTOÉ**, [S.l.], 21 mai. 2018. Geral. Disponível em: <https://istoe.com.br/brasil-e-mais-13-paises-vao-convocar-embaixadores-venezuelanos/>. Acesso em 15 set. 2021.
- ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. Valores Constitucionais e Lei 9.474 de 1997. Reflexões sobre a dignidade humana, a tolerância e a solidariedade como fundamentos constitucionais da proteção e integração dos refugiados no Brasil. *In*: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Orgs.). **60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 111-129. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados. Genebra: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2011. Disponível 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. Acesso em: 27 set. 2021.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Protegendo os Refugiados no Brasil e no Mundo**. [S.l.]: ACNUR, 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2018/Cartilha_Protegendo_Refugiados_No_Brasil_2018.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2018/Cartilha_Protegendo_Refugiados_No_Brasil_2018#:~:text=Para%20garantir%20a%20assist%C3%Aancia%20humanit%C3%A1ria,%C3%A0s%20popula%C3%A7%C3%B5es%20sob%20seu%20mandato. Acesso em: 11 jan. 2022.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Projeto de Cooperação para análise das decisões de refúgio no Brasil**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWMTMDBiM2I1NWVjMTY5IiwidCI6ImU1YzYzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBJLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9>. Acesso em: 04 jan. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS;
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Estratégia de Interiorização**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Acesso em: 30 dez. 2021.

ÁLVAREZ, Juan Fernando. Apuntes para identificar causas y características de la migración de venezolanos a Colombia. *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2018, p. 141-145. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_migvenezuelanas.php. Acesso em: 18 ago. 2021.

ANNONI, Danielle; VALDES, Lysian Carolina. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

A new National Assembly for Venezuela. **National Democratic Institute**, [S.l.], 16 dez. 2015. Elections; Venezuela. Disponível em: <https://www.ndi.org/venezuela-elections-2015>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BALOGH, Elemér. World Peace and the Refugee Problem. *In*: **Collected Courses of the Hague Academy of International Law**. Vol. 75, 1949, p. 361-507.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 152-206. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf. Acesso em: 24 jan. 2022.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio**. Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/das-diferencas-entre-os-institutos-juridicos-do-asilo-e-do-refugio/>. Acesso em: 07 jan. 2022.

BARRETO, Tarcia Millene de Almeida Costa et al. Os impactos nos serviços de saúde decorrentes da migração venezuelana em Roraima: ensaio reflexivo. *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2018, p. 369-373. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_migvenezuelanas.php. Acesso em: 04 jan. 2022.

BERWICK, Angus; NAVA, Mariela. ‘Missed his moment’: opposition corruption scandal undermines Venezuela’s Guaido. **Thomson Reuters**, [S.l.], 03 dez. 2019. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-analysis-idUSKBN1Y72BB>. Acesso em: 27 set. 2021.

BRANDINO, Géssica. Estrangeiro espera 2 anos por análise de pedido de refúgio no Brasil. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 jun. 2018. Cotidiano. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/06/estrangeiro-espera-dois-anos-por-analise-de-pedido-de-refugio.shtml>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017b. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9199-20-novembro-2017-785772-publicacaooriginal-154263-pe.html>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018a. Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 fev. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9277.htm. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018b. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 fev. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 ago. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815impresao.htm. Acesso em: 16 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 mar. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 maio de 2017a. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 mai. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018c. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13684.htm. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-120-de-17-de-marco-de-2020-248564454>. Acesso em 04 jan. de 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria Interministerial nº 655, de 23 de junho de 2021. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jun. 2021. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-655-de-23-de-junho-de-2021-327674155>. Acesso em: 04 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Cível Originária 3.121/RR**. Ação Cível Originária. Fluxo migratório massivo de refugiados da Venezuela. Conflito federativo. Pretensão de reforço nas medidas administrativas nas áreas de controle policial, saúde e vigilância sanitária na fronteira. acordo realizado e homologado. Pedido de fechamento da fronteira ou limitação de ingresso dos venezuelanos. Indeferimento. Pedido incidental da união para suspensão de decreto estadual restritivo aos imigrantes. Superveniente revogação. Prejudicado. Pedido de condenação da união a aportar recursos adicionais para suprir custos do estado com serviços públicos aos imigrantes. Política migratória. Competência da união. Ônus desproporcional do Estado de Roraima decorrente do aumento populacional para prestação dos serviços públicos. Federalismo cooperativo. Cooperação obrigatória. Solidariedade. Arbitramento proporcional em metade da quantia vindicada. Ação julgada parcialmente procedente. Autor: Estado de Roraima. Réu: União. Relator: Min. Rosa Weber, 13 de outubro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754212138>. Acesso em: 30 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Habeas Corpus 96.772/SP**. Habeas Corpus. Prisão Civil. Depositário judicial. Revogação da Súmula 619/STF. A questão da infidelidade depositária. Convenção Americana de Direitos Humanos (Artigo 7, n. 7). Natureza constitucional ou caráter de suprallegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos? Pedido deferido [...]. Impetrante: João Marcos Bachega. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Min. Celso de Mello, 09 de junho de 2009. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5622>. Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 466.343/SP**. Prisão Civil. Depósito. Depositário infiel. Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. Insubsistência da previsão constitucional e das normas subalternas. Interpretação do art. 5º, inc. LXVII e §§ 1º, 2º e 3º, da CF, à luz do art. 7º, § 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Recurso

improvido. Julgamento conjunto do RE nº 349.703 e dos HCs nº 87.585 e nº 92.566. E ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito. Recorrente: Banco Bradesco S/A. Recorrido: Luciano Cardoso Santos. Relator: Min. Cezar Peluso, 03 de dezembro de 2008. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 04 ago. 2021.

BRONER, Tamara Taraciuk. PUTTING Venezuela's Crisis on the International Agenda.

Human Rights Watch, [S.l.], 08 jul. 2021. Disponível em:

<https://www.hrw.org/news/2021/07/08/putting-venezuelas-crisis-international-agenda>. Acesso em: 30 set. 2021.

CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois. *In*: DA SILVA, Cesar Augusto Silva.

Direitos Humanos e Refugiados. Dourados: Ed. UFGD, 2012. Disponível em:

<https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/1102>. Acesso em: 21 jan. 2022.

CARREAU, Dominique; BICHARA, Jahyr-philippe. **Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CARRILLO, Juan Enrique Urquidi. Consideraciones Históricas em Torno al Asilo. *In*:

Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana.

Ciudad de Mexico, N. 13, p. 877-888, 1981. Disponível em: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/10917/9988>. Acesso em: 22 jan. 2022.

CASA CIVIL. **Sobre a Operação Acolhida**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Acesso em: 30 dez. 2021.

CHERNICHENKO, Stanislav Valentinovich. **Definition of Gross and Large-Scale**

Violations of Human Rights as an International Crime. Comissão de Direitos Humanos:

Genebra, 1993. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/169733>. Acesso em: 11 set. 2020.

CIERCO, Teresa. Esclarecendo conceitos: refugiados, asilados políticos, imigrantes ilegais.

In: CIERCO, Teresa et al. **Fluxos migratórios e refugiados na atualidade**. Rio de Janeiro:

Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2017. p. 11-26. Disponível em:

https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=081ac67e-e3f2-66ae-60a1-a39b251ecf66&groupId=265553#:~:text=Na%20atualidade%20os%20fluxos%20migrat%C3%B3rios,situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20perigo%20e%20fragilidade. Acesso em: 22 jan. 2021.

COLÓQUIO SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA

AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO E PANAMÁ: PROBLEMAS JURÍDICOS E

HUMANITÁRIOS. **Declaração de Cartagena sobre os Refugiados**. Cartagena, 1984.

Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 09 ago. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2022.

COMITÊ FEDERAL DE ASSISTÊNCIA EMERGENCIAL. **Relatório Semestral: Janeiro a Junho de 2021**. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios/5o-relatorio-op-acolhida-1o-sem-2021-1.pdf/view>. Acesso em: 04 jan. 2022.

COMITÊ FEDERAL DE ASSISTÊNCIA EMERGENCIAL. **Segundo Relatório Semestral: Julho a Dezembro de 2020**. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios>. Acesso em: 04 jan. 2022.

COMITÊ FEDERAL DE ASSISTÊNCIA EMERGENCIAL. **Terceiro Relatório Geral**. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios/3o-relatorio-geral-operacao-acolhida.pdf/view>. Acesso em: 04 jan. 2022.

CONARE concede refúgio para 21 mil venezuelanos. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**, Brasília, 05 dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-concede-refugio-para-21-mil-venezuelanos>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CONARE reconhece como refugiados 17 mil venezuelanos. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Brasília, 31 jan. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-reconhece-como-refugiados-17-mil-venezuelanos>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CONARE. **Como se reconhece a condição de refugiado?** s/d. Imagem. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/apos-a-solicitacao>. Acesso em: 14/07/2020.

CONARE. Resolução Normativa nº 29, de 14 de junho de 2019. Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 out. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-14-de-junho-de-2019-224224025>. Acesso em: 17 nov. 2020.

CONFERÊNCIA DE DIREITOS HUMANOS. Proclamação de Teerã, 1968. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Confer%C3%A2ncias-de-C%C3%BApula-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/proclamacao-de-teera.html>. Acesso em: 09/08/2021.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. **Divulgación Presidenciales 2013**. Disponível em: http://www.cne.gob.ve/resultado_presidencial_2013/r/1/reg_000000.html?. Acesso em: 19 ago. 2021.

DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

DECLARACIÓN DE QUITO SOBRE MOVILIDAD HUMANA DE CIUDADANOS VENEZOLANOS EN LA REGIÓN. Quito, 4 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2020-11/Quito%20Declaration.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2021.

DECLARAÇÃO DO BRASIL. Brasília, 03 dez. 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

DECLARAÇÃO DO GRUPO DE LIMA. [S.l.], 05 jan. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-do-grupo-de-lima-1. Acesso em: 30 set. 2021.

DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA: Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Viena, 1993. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2021.

DE MELLO, Michele. Um ano da autoproclamação de Juan Guaidó na Venezuela: o que mudou? **Brasil de Fato**, Caracas, 24 jan. 2020. Internacional. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/01/24/um-ano-da-autoproclamacao-de-juan-guaido-na-venezuela-o-que-mudou>. Acesso em: 27 set. 2021.

EFE. Parlamento venezuelano aprova início de processo político contra Maduro. **Uol Notícias**, Caracas, 25 out. 2016. Internacional. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2016/10/25/parlamento-venezuelano-aprova-inicio-de-processo-politico-contramaduro.htm>. Acesso em: 13 set. 2021.

EFE. Venezuela é o país com maior inflação do mundo em 2015, diz FMI. **G1**, [S.l.], 10 dez. 2015. Economia. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/12/venezuela-e-o-pais-com-maior-inflacao-do-mundo-em-2015-diz-fmi.html>. Acesso em: 24 ago. 2021.

ELEIÇÃO legislativa na Venezuela: partido de Maduro vence com alta abstenção e boicote da oposição. **G1**, [S.l.], 07 dez. 2020. Mundo. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/12/07/partido-de-maduro-vence-eleicoes-legislativas-na-venezuela-com-alta-abstencao.ghtml>. Acesso em: 29 set. 2021.

EL-BUSHRA, Judy; FISH, Kelly. Refugees and Internally Displaced Persons. *In*: INTERNATIONAL ALERT; WOMEN WAGING PEACE (Orgs.). **Inclusive security, sustainable peace: a toolkit for advocacy and action**. Reino Unido: Jason Print And Design, 2004. Cap.5, p. 1-17. Disponível em: <https://www.inclusivesecurity.org/publication/inclusive-security-sustainable-peace-a-toolkit-for-advocacy-and-action/>. Acesso em: 22 jan. 2022.

ENTENDA os protestos na Venezuela. **G1**, São Paulo, 17 fev. 2014. Mundo. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/02/entenda-os-protestos-na-venezuela.html>. Acesso em: 20 ago. 2021.

ESCALATE, Eloísa. Brasil y la problemática de los refugiados: el caso del programa de reasentamiento solidario. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, 2015, p. 35-50. Disponível em:

https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiys9mK6ar1AhWtqJUCHW6DD1IQFnoECAQQAQ&url=http%3A%2F%2Fperiodicos.pucminas.br%2Findex.php%2Ffronteira%2Farticle%2Fdownload%2F10921%2F8756%2F&usg=AOvVaw3ORJ8Z682-e_BUKvQmvlLN&cshid=1641942958957688.

Acesso em: 11 jan. 2022.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual Básico: Elementos Fundamentais**. v. 1. Rio de Janeiro: Revista da Escola Superior de Guerra, 2014. Disponível em:

<https://docplayer.com.br/98625345-Escola-superior-de-guerra-manual-basico-volume-i-elementos-fundamentais.html>. Acesso em: 16 jul. 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Ordem Executiva 13692, de 8 de março de 2015.

Bloqueio de bens e suspensão da entrada de certas pessoas que contribuem para a situação na Venezuela. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2015/03/11/2015-05677/blocking-property-and-suspending-entry-of-certain-persons-contributing-to-the-situation-in-venezuela>. Acesso em: 30 ago. 2021.

FERREIRA, Luciano Vaz. Os Preceitos da Doutrina da Segurança Nacional e Sua Implementação no Brasil. **Novatio Iuris**, Porto Alegre, v. 4, 2012, p. 21-33. Disponível em: <http://repositorio.furg.br/handle/1/5260>. Acesso em: 16 jul. 2021.

FIGUEIRA, Rickson Rios. Razões da xenofobia: ensaio sobre os fatores contribuintes da violência xenófoba contra imigrantes e refugiados venezuelanos em Roraima. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2018, p. 224-230. Disponível em:

https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_migvenezuelanas.php. Acesso em: 11 jan. 2022.

FIGUEIRA, Rickson Rios; FIGUEIREDO, Julia Petek de. A Pandemia de COVID-19 e seus impactos sobre a Operação Acolhida e a gestão da imigração venezuelana em Roraima. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (coord.). **Migrações Internacionais e a Pandemia da Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020, p. 381-390. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/livro-migra%C3%A7%C3%B5es-internacionais-e-pandemia-de-covid-19>. Acesso em: 04 jan. 2022.

FMI prevé hiperinflación de 1.370.000% al finalizar 2018. **El Universal**, [S.l.], 20 dez. 2018. Economía. Disponível em: <https://www.eluniversal.com/economia/28694/fmi-preve-hiperinflacion-de-1370000-al-finalizar-2018>. Acesso em: 15 set. 2021.

GALINDO, Jorge; MANETTO, Francesco. Venezuela enfrenta la pandemia sin datos y sin agua. **El País**, [S.l.], 19 ago. 2020. Sociedad. Disponível em:

<https://elpais.com/sociedad/2020-08-19/venezuela-enfrenta-la-epidemia-sin-datos-y-sin-agua.html>. Acesso em: 29 set. 2021.

GOEDHART, Gerrit Jan van Heuven. The Problem of Refugees. In: **Recueil des Cours: collected courses**. Vol. 82. Haia: A.W. Sijthoff, 1968. p. 265-371.

GRAJZER, Deborah Esther. Seção II – Dos Princípios e Garantias. Art. 3º. *In*: FRIEDRICH, Tatyana Scheila; SOUZA, Isabella Louise Traub Soares de; CRUZ, Taís Vella (Orgs.). **Comentários à Lei 13.445/2017: a Lei de Migração**. Porto Alegre: Editora Fi, 2020, p. 26-47. Disponível em: <https://www.editorafi.org/15comentarios>. Acesso em: 22 jul. 2021.

HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. New York: Cambridge University Press, 2005.

HOLZHACKER, Vivian. A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil. *In*: GODOY, Gabriel Gualano; JUBILUT, Liliana Lyra (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 121-131. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil-Coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-9.474-97-2017.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2021.

INFLAÇÃO na Venezuela foi de 68,5% em 2014. **Veja**, [S.l.], 16 fev 2015. Economia. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/inflacao-na-venezuela-foi-de-685-em-2014/>. Acesso em: 20 ago. 2021.

INTER-AGENCY COORDINATION PLATFORM FOR REFUGEES AND MIGRANTS FROM VENEZUELA - R4V. **Mid-Year Report 2021: Regional refugee and migrant response plan (RMRP)**, 2021. Disponível em: <https://www.r4v.info/en/document/rmrp-2021-mid-year-report>. Acesso em: 04 jan. 2022.

ISLAM, Rafiqul; BHUIYAN, Jahid Hossain. International legal protection for refugees: articulating challenges and options. *In*: ISLAM, Rafiqul; BHUIYAN, Jahid Hossain (Ed.). **An Introduction to International Refugee Law**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. p. 1-11.

IN Pictures: Venezuelas's water shortage. **Al Jazeera**, [S.l.], 28 jun. 2020. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/gallery/2020/6/28/in-pictures-venezuelas-water-shortage>. Acesso em: 29 set. 2021.

JUBILUT, Liliana Lyra. International Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America? *In*: **Journal of Refugee Studies**, v. 19, 2006, p. 22-44.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007.

KILIAN, Lutz. Why did the price of oil fall after June 2014? **Voxeu CEPR**, [S.l.], 25 fev. 2015. Disponível em: <https://voxeu.org/article/causes-2014-oil-price-decline>. Acesso em: 20 ago. 2021.

LAMBERT, Hélène. International refugee law: dominant and emerging approaches. *In*: ARMSTRONG, David (ed.). **Routledge Handbook of International Law**. Abingdon: Routledge, 2009. p. 344-354.

LEAGUE OF NATIONS. **Arrangement of 12 May 1926 relating to the Issue of Identity Certificates to Russian and Armenian Refugees**. Genebra, 1926. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dd8b5802.html>. Acesso em: 06 abr. 2021.

LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). In: JUBILUT, Líliliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 215-225. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil-Coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-9.474-97-2017.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2021.

LOBO-GUERRERO, Catalina. Maduro permite ao exército o uso de armas para reprimir manifestações. **El País**, Caracas, 30 jan. 2015. Internacional. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/30/internacional/1422575487_568029.html. Acesso em: 30 ago. 2021.

MACROTRENDS. **WTI Crude Oil Prices - 10 Year Daily Chart**. Disponível em: <https://www.macrotrends.net/2516/wti-crude-oil-prices-10-year-daily-chart>. Acesso em: 27 ago. 2021.

MADURO vence eleição na Venezuela marcada por denúncias de fraude, boicote da oposição e alta abstenção. **G1**, [S.l.], 20 mai. 2018. Mundo. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/maduro-e-reeleito-presidente-da-venezuela-diz-conselho-eleitoral.ghtml>. Acesso em: 15 set 2021.

MAHLKE, Helisane. Desafios à Consolidação do Sistema Internacional de Proteção aos Refugiados. In: 12º Congresso Brasileiro de Direito Internacional, 2014, Salvador. **Anais do 12º Congresso Brasileiro de Direito Internacional**, 2014.

MAIS de 4 mil venezuelanos refugiados no Brasil vivem nas ruas de Pacaraima (RR). **G1**, [S.l.], 13 set. 2021. Jornal Nacional. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/09/13/mais-de-4-mil-venezuelanos-refugiados-no-brasil-vivem-nas-ruas-de-pacaraima-rr.ghtml>. Acesso em: 04 jan. 2022.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. 25. tir. São Paulo: Malheiros, 2017.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MELLO, Patrícia Campos. Brasil barra venezuelanos na fronteira com base em orientação inexistente da Anvisa. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 25 fev. 2021. Refugiados. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/02/brasil-barra-venezuelanos-na-fronteira-com-base-em-orientacao-inexistente-da-anvisa.shtml>. Acesso em: 04 jan. 2022.

MERCOSUL. **Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL**. 05 ago. 2017. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>. Acesso em: 13 set. 2021.

MEZA, Alfredo. A tragédia de viver em Caracas, a cidade mais violenta do mundo. **El País**, Caracas, 27 jan. 2016. Internacional. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/01/26/internacional/1453845839_418574.html. Acesso em: 13 set. 2021.

MEZA, Alfredo. Chavismo aprova lei que criminaliza os protestos e dissidência. **El País**, Caracas, 09 nov. 2017. Internacional. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/09/internacional/1510187274_277855.html. Acesso em: 13 set. 2021.

MIGRANTES venezuelanos são vacinados contra a Covid-19 em Roraima. **G1**, Boa Vista, 05 ago. 2021. Roraima. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2021/08/05/migrantes-venezuelanos-sao-vacinados-contra-a-covid-19-em-roraima.ghtml>. Acesso em: 04 jan. 2022.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria nº 756. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 nov. 1998. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjY4_Xw7bvxAhW7qZUCHQ4rBJkQFjAAegQIBhAD&url=https%3A%2F%2Fwww.justica.gov.br%2Fseus-direitos%2Frefugio%2Fanexos%2FRegimentoConareDOU1998.pdf&usg=AOvVaw0ZRqr_TEl9BxMzXWBHPCt7. Acesso em: 17 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Atas do Conare**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>. Acesso em: 15 jan. 2022.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Legislação**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>. Acesso em: 05 ago. 2021.

MORE than 50 countries support Venezuela's Juan Guaidó. **Share America**, [S.l.], 15 nov. 2019. Disponível em: <https://share.america.gov/support-for-venezuelas-juan-guaido-grows-infographic/>. Acesso em: 27 set. 2021.

OCHOA, Javier. South America's Response to the Venezuelan Exodus: A Spirit of Regional Cooperation? **International Journal of Refugee Law**, Oxford, v. 32, n. 3, p. 472-497, 2020. Disponível em: <https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/32/3/472/6026831?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 27 set. 2021.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. **Violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017**. Ginebra, 2017. Disponível em: https://www.ohchr.org/documents/countries/ve/hcreportvenezuela_1april-31july2017_sp.pdf. Acesso em: 13 set. 2021.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, 2017, p.171-179. Disponível em: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0010>. Acesso em: 16 jul. 2021.

OLIVEIRA, Isaac Anderson Dantas; LACERDA, Elisângela Gonçalves. Imigração venezuelana e xenofobia em Roraima, Brasil. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2018, p. 231-235. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_migvenezuelanas.php. Acesso em: 11 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 05 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial**. [S.l.], 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_UNU_Asilo_Territorial.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_UNU_Asilo_Territorial. Acesso em: 07 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 03 mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Nova Iorque, 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 06 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização da Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África**. Adis-Abeba, 1969. Disponível em: https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf. Acesso em: 06 abr. 2021.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **First Report on the Venezuelan Migrant and Refugee Crisis in the Region**. Washington D.C.: OAS Working Group. 2019. Disponível em: <http://www.oas.org/docs/grupo-trabajo-venezuela/informe-preliminar-mar-2019/en/files/downloads/Preliminary%20Report%20on%20the%20Venezuelan%20Migrant%20and%20Refugee%20Crisis%20in%20the%20Region.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

OTIS, John. The Nightmare Of Grocery Shopping In Venezuela. **NPR**, [S.l.], 29 out. 2015. Markets. Disponível em: <https://www.npr.org/sections/parallels/2015/10/29/452636462/the-nightmare-of-grocery-shopping-in-venezuela>. Acesso em: 27 ago. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados. In: ALMEIDA, Guilherme Assis de.; ARAUJO, Nadia de. (coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: Uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 27-64.

PLEBISCITO da oposição na Venezuela reúne 8 milhões e registra uma morte. **G1**, [S.l.], 17 jul. 2017. Jornal Nacional. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/07/plebiscito-da-oposicao-na-venezuela-reune-8-milhoes-e-registra-uma-morte.html>. Acesso em: 13 set. 2021.

PORRAS, Estella. La pandemia empuja a más de 34,000 migrantes venezolanos de regreso a su tierra. **Global Voices**, [S.l.], 22 abr. 2020. Disponível em: <https://es.globalvoices.org/2020/04/22/la-pandemia-empuja-a-mas-de-34000-migrantes-venezolanos-de-regreso-a-su-tierra/>. Acesso em: 04 jan. 2022.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário**. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

RAMÓN, Paula. Presidente da Assembleia Nacional nega recontar votos na Venezuela. **G1**, Caracas, 16 abr. 2013. Mundo. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/hugo-chavez/noticia/2013/04/presidente-da-assembleia-nacional-nega-recontar-votos-na-venezuela.html>. Acesso em: 19 ago. 2021.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Orgs.). **60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 15-44. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

RAMOS, André de Carvalho; LEITE, Larissa. Devido processo legal como garantia essencial ao direito dos refugiados. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto M.A.; ALMEIDA, Guilherme Assis de (org.). **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados: (1951-2021) perspectivas de futuro**. Brasília: ACNUR Brasil, 2021, p. 38-68. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/12/70-anos-projeto-WEB.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

REALE, Miguel. **Noções Preliminares de Direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

REILLY, Sean Gregory. **Hyperinflation in Venezuela: How to Address the Problem**. 2020. Tese (Bachelor of Arts in Humanities & Economics) – University of Texas at Austin, Austin, 2020. Disponível em: <https://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/81586>. Acesso em: 19 ago. 2021.

REFUGIADOS venezuelanos ocupam ruas após despejos durante a pandemia. **ONU News**, [S.l.], 26 out. 2021. Migrantes e refugiados. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/10/1767882>. Acesso em: 04 jan. 2022.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA. **Decreto N° 2.184**, de 14 de janeiro de 2016. Declara Estado de Emergência Econômica em todo o Território Nacional. Disponível em: <https://pandectasdigital.blogspot.com/2016/05/decreto-n-2184-mediante-el-cual-se.html>. Acesso em: 06 set. 2021.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA. Tribunal Supremo de Justicia (Sala Constitucional). **Sentencia n° 155 del 28 de marzo de 2017 (Recurso de Interpretación)**. Sentencia de la Sala Constitucional que declara que no existe impedimento alguno para que el Ejecutivo Nacional constituya empresas mixtas en el espíritu que establece el artículo 33 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos [...]. Recorrente: Corporación Venezolana del Petróleo S.A. 29 mar. 2017. Disponível em: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197364-156-29317-2017-17-0325.HTML>. Acesso em: 13 set. 2021.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 13. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

RIBEIRO, Daniela Menengoti; SILVA, Rodrigo Ichikawa Claro. A morosidade do processo de refúgio como entrave à efetiva proteção da dignidade e personalidade dos refugiados. *In*: ANNONI, Danielle (coord.). **Direito Internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018, p. 327-347. Disponível em: http://gedai.com.br/wp-content/uploads/2018/08/livro_%20Direito%20Internacional%20dos%20Refugiados%20e%20o%20Brasil.compressed-ilovepdf-compressed.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

RIBEIRO, Nicolli Bernardes; SENA, Lucas. A contingência pandêmica e os impactos migratórios: uma análise dos atos normativos de fechamento da fronteira entre Brasil e Venezuela. **IdeAs**: Idées d'Amériques, Paris, v. 18, p. 1-15, 2021. Disponível em: <https://journals.openedition.org/ideas/11785>. Acesso em: 04 janeiro 2022.

RIOS, Roger Raupp; PIOVESAN, Flávia. A discriminação por gênero e por orientação sexual. **Seminário Internacional as minorias e o direito**: Série Cadernos do CEJ, Brasília, v. 24, 2003, p. 154-175. Disponível em: encurtador.com.br/rxyM1. Acesso em: 11 jan. 2022.

ROCHA, Gabriel Dourado; DEL CARPIO, David Fernando Santiago Villena. A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e a integração dos refugiados à sociedade brasileira. *In*: ANNONI, Danielle (coord.). **Direito Internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018, p. 66-77. Disponível em: http://gedai.com.br/wp-content/uploads/2018/08/livro_%20Direito%20Internacional%20dos%20Refugiados%20e%20o%20Brasil.compressed-ilovepdf-compressed.pdf. Acesso em: 11 jan. 2022.

RODRIGUES, Fania. Nicolás Maduro é reeleito presidente da Venezuela com 67% dos votos. **Brasil de Fato**, Caracas, 20 mai. 2018. Internacional. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/05/21/nicolas-maduro-e-reeleito-presidente-da-venezuela-com-68-dos-votos/>. Acesso em: 14 set. 2021.

RODRIGUES, Igor de Assis; CAVALCANTE, João Roberto; FAERSTEIN, Eduardo. Pandemia de Covid 19 e a saúde dos refugiados no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 30, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/KJshrr5QR8hXFFRqhy6Qv3g/?lang=pt>. Acesso em: 04 jan. 2022.

ROSSI, Amanda. O que é o Grupo de Lima, que reúne 14 países para discutir a crise na Venezuela. **Folha de São Paulo**, [S.l.], 25 fev. 2019. Venezuela. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/o-que-e-o-grupo-de-lima-que-reune-14-paises-para-discutir-a-crise-na-venezuela.shtml>. Acesso em 14 set. 2021.

ROVER, Cees de. **Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário para Forças Policiais e de Segurança**: manual para instrutores. 4. ed. Buenos Aires: Centro de Apoio À Comunicação Para América Latina e Caribe, CICV, 2009. Tradução de: Sílvia Backes e Ernani S. Pilla. Disponível em: https://www.icrc.org/pt/doc/assets/files/other/icrc_007_0698.pdf.

SALES, Lília Maia de Moraes; ALENCAR, Emanuela Cardoso Onofre de. Tráfico de seres humanos, migração contrabando de migrantes, turismo sexual e prostituição – algumas diferenciações. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 13, n. 01, 2008, p. 29-42. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1225/1028>. Acesso em: 19 jul. 2021.

SAMPAIO, Cyntia. **Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento**. 2010. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/programa-brasileiro-de-reassentamento-solidario-evolucao-e-reflexoes-para-seu-fortalecimento/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 427-461.

SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos refugiados: do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo**. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.

SAN JUAN, César Walter; MANLY, Mark. El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. *In*: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. **El Asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos**. 1. ed. San José, C.R.: EDITORAMA, 2004, p. 31-76. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8945.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2022.

SCHARFENBERG, Ewald. Supremo da Venezuela se blinda contra o controle do parlamento. **El País**, Caracas, 02 mar. 2016. Internacional. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/02/internacional/1456885871_248224.html. Acesso em: 13 set. 2021.

SCHEER, Andrea I. Venezuela: A Uniquely Senior Insight into a Human Rights Crisis. **Brooklyn Journal of International Law**, Nova Iorque, vol. 44, n. 1, p. 345-380, 2018. Disponível em: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/bjil/vol44/iss1/8/>. Acesso em: 18 ago. 2021.

SILVA, César Augusto Silva da; RODRIGUES, Viviane Monzine. Refugiados: os regimes internacionais de direitos humanos e a situação brasileira. *In*: SILVA, César Augusto Silva da (Org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Editora UFGD, 2012. p. 123-143. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/1102>. Acesso em: 21 jan. 2022.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. **Refúgio em Números**. 5. ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/Ref%C3%BAgio%20em%20n%C3%BAmeros/REF%C3%9AGIO_EM_N%C3%9AMEROS_5%C2%AA_EDI%C3%87%C3%83O.pdf. Acesso em: 04 jan. 2022.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. **Refúgio em Números**. 6. ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/refugio-em-numeros>. Acesso em: 30 dez. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

SINGER, Florantonia. Pobreza extrema beira 80% na Venezuela. **El País**, Caracas, 09 jul. 2020. Internacional. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-07-09/pobreza-extrema-beira-80-na-venezuela.html>. Acesso em: 29 set. 2021.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. v.1. São Paulo: Atlas, 2002.

SOCIÉTÉ DES NATIONS. **Convention relative au statut international des réfugiés**. Genève, 1933. Disponível em: <https://www.wdl.org/pt/item/11580/>. Acesso em: 30 mar. 2021.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. O Princípio da Universalidade no Direito Internacional dos Direitos Humanos: vista à obra de consolidação de Antônio Augusto Cançado Trindade. In: LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro (Coord.). **Os Rumos do Direito Internacional dos Direitos Humanos**: ensaios em homenagem ao professor Antônio Augusto Cançado Trindade. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora, 2005. Tomo I.

STATISTICAL REVIEW OF WORLD ENERGY. London: British Petroleum P.L.C., 2021. Anual. Disponível em: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.

UE deixa de reconhecer Guaidó como presidente interino da Venezuela. **Exame**, [S.l.], 25 jan. 2021. Mundo. Disponível em: <https://exame.com/mundo/ue-deixa-de-reconhecer-guaido-como-presidente-interino-da-venezuela/>. Acesso em: 29 set. 2021.

UNITED NATIONS. **Global Compact on Refugees**. New York: United Nations, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5c658aed4>. Acesso em: 06 jan. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Figures at a glance**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>. Acesso em: 27 jan. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Report 2017**. Switzerland: Printing Section, Production and Support Service, United Nations Office Geneva, 2017. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/fundraising/5b4c89bf17/unhcr-global-report-2017.html>. Acesso em: 13 set. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Report 2018**. Switzerland: Printing Section, Production and Support Service, United Nations Office Geneva, 2018. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/70028.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Report 2019**. Switzerland: Printing Section, Production and Support Service, United Nations Office Geneva, 2019a. Disponível em: https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2019/pdf/GR2019_English_Full_lowres.pdf. Acesso em: 27 set. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Report 2020**. Switzerland: Printing Section, Production and Support Service, United Nations Office Geneva, 2020. Disponível em: https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2020/pdf/GR2020_English_Full_lowres.pdf. Acesso em: 29 set. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Guidance Note on International Protection Considerations for Venezuelans – Update I**. [S.l.]: mai. 2019b. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/69883>. Acesso em: 27 set. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status**. [S.l.]: 24 jun. 2015. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>. Acesso em: 27 set. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate**. [S.l.]: UNHCR, 2020. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5e870b254.html>. Acesso em: 15 jan. 2022.

VAZ, Alcides Costa. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional. **Análise Estratégica**, Centro de Estudos Estratégicos do Exército, [S.l.], v. 3, n. 3, p. 1-7, fev. 2017. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEExAE/article/view/1171>. Acesso em: 17 ago. 2020.

VEÍCULO militar avança sobre manifestantes na Venezuela. **El País**, [S.l.], 30 abr. 2019. Crise na Venezuela. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/30/politica/1556647771_458559.html. Acesso em: 27 set. 2021.

VENEZUELA concluye el 2013 con una inflación acumulada del 56%. **El Financiero**, [S.l.], 30 dez. 2013. Finanzas. Disponível em: <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/venezuela-concluye-el-2013-con-una-inflacion-acumulada-del-56/YDGW2AUBIJAUZF4HTVJHF44WXU/story/>. Acesso em: 19 ago. 2021.

VENEZUELA government denies facing migration crisis. **Al Jazeera**, [S.l.], 04 set. 2018. News. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2018/9/4/venezuela-government-denies-facing-migration-crisis>. Acesso em: 27 set. 2021.

VENEZUELA inicia vacinação contra covid e oposição reclama de prioridade dada a chavistas. **Exame**, [S.l.], 19 jan. 2021. Mundo. Disponível em: <https://exame.com/mundo/venezuela-inicia-vacinacao-contracovid-e-oposicao-reclama-de-prioridade-dada-a-chavistas/>. Acesso em: 30 set. 2021.

VENEZUELA'S Humanitarian Crisis: Severe Medical and Food Shortages, Inadequate and Repressive Government Response. **Human Rights Watch**, [S.l.], 24 out. 2016. Disponível em: <https://www.hrw.org/report/2016/10/24/venezuelas-humanitarian-crisis/severe-medical-and-food-shortages-inadequate-and-repressive-government-response>. Acesso em: 27 ago. 2021.

VENEZUELA's Humanitarian Emergency. **Human Rights Watch**, [S.l.], 4 abr. 2019. Disponível em: https://www.hrw.org/report/2019/04/04/venezuelas-humanitarian-emergency/large-scale-un-response-needed-address-health#_ftn11. Acesso em: 14 set. 2021.

WHITE, Ana Guglielmelli. **Un pilar de la protección: Reasentamiento solidario para los refugiados en América Latina**. Washington DC: Comité para Refugiados e Inmigrantes de los Estados Unidos, 2012. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/docid/51cad7dd4.html>. Acesso em: 11 jan. 2022.

WORLD VISION. **Venezuela Crisis Response: Situation Report**. Brazil: World Vision Brazil, 2021. Disponível em: <https://www.wvi.org/publications/report/venezuela-crisis/venezuela-migrant-and-refugee-crisis-response-update-february>. Acesso em: 30 set. 2021.