



A TRAJETÓRIA JURÍDICO-HISTÓRICA DO ACOLHIMENTO AOS REFUGIADOS: O caso dos venezuelanos no Brasil em 2018.

Tatiana Larissa Mendes ¹

RESUMO

A percepção da necessidade de um direito internacional dos refugiados se deu em razão das atrocidades cometidas contra as pessoas pelas mais diversas razões. Perseguições por divergências políticas, etnia, crenças, nacionalidade, origem estão entre as mais frequentes. Até que fosse definido o estatuto jurídico destas pessoas que fugiam dos seus países por temor fundado nas ameaças impingidas nas guerras, a situação de vulnerabilidade acarretava a perda de milhares de vidas, pois não havia nenhuma responsabilidade estabelecida sobre quem cuidaria de tais pessoas, que ficavam à própria sorte. O status jurídico dos refugiados define que são pessoas perseguidas e estão fora do seu território, ou que perderam a sua nacionalidade ou que em decorrência de graves violações dos direitos humanos no seu país são obrigadas a procurar ajuda em outros países. Historicamente, o Brasil é reconhecido pelo espírito de solidariedade e acolhimento dos estrangeiros nas mais diversas circunstâncias, contudo a falta de infraestrutura adequada para os nacionais ocasiona preocupação sobre as condições disponíveis para se ofertar refúgio garantindo o mínimo de respeito à dignidade humana.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Refugiados. Proteção. Dignidade.

RESUMEN

La percepción de la necesidad de un derecho internacional de los refugiados se dio en razón de las atrocidades cometidas contra las personas por las más diversas razones. Persecuciones por divergencias políticas, etnia, creencias, nacionalidad, origen están entre las más frecuentes. Hasta que se definiera el estatuto jurídico de estas personas que huían de sus países por temor fundado en las amenazas impuestas en las guerras, la situación de vulnerabilidad acarrea la pérdida de miles de vidas, pues no había ninguna responsabilidad establecida sobre quién cuidaría a esas personas, que se quedaban a la suerte. El status jurídico de los refugiados define que son personas perseguidas y están fuera de su territorio, o que han perdido su nacionalidad o que como consecuencia de graves violaciones de los derechos humanos en su país están obligadas a buscar ayuda en otros países. Históricamente, Brasil es reconocido por el espíritu de solidaridad y acogida de los extranjeros en las más diversas circunstancias, sin embargo la falta de infraestructura adecuada para los nacionales

¹ Professora de Direitos Humanos e Ciência Política na Universidade Católica do Salvador, doutoranda em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social na UCSAL, D.E.A. em Humanidades na Universidad de Burgos, Espanha, Especialista em Educação do Ensino Superior pela FBB, graduada em Direito pela UESC, advogada. E-mail: tatiana.mendes@pro.ucsal.br.

ocasiona preocupação sobre las condiciones disponibles para ofrecerse refugio garantizando el mínimo de respeto a la dignidad humana.

Palabras clave: Derechos Humanos. Refugiados. Protección. Dignidad.

SUMÁRIO

Introdução; 1 A criação do Direito Internacional dos Refugiados; 2 O marco legal da proteção aos refugiados no Brasil; 3 Nacionais e imigrantes: tratamento igualitário?; Considerações Finais; Referências.

INTRODUÇÃO

A realidade da globalização econômica é sentida instantaneamente quando algum evento ocorre em países que parecem estar isolados provocando efeitos em cadeia no globo, mas o mundo dos blocos de Estados ainda é um emaranhado de questões e vazio de respostas. O livre comércio não significa livre acesso, e as fronteiras impõem o exercício do poder soberano de cada país, que em razão do seu poder de império, estes países podem controlar a entrada nos seus territórios, independentemente de qualquer situação externa.

A entrada de estrangeiros buscando proteção em decorrência de situações que implicam em ameaça à vida de um grande número de pessoas no seu país gera para o Brasil a responsabilidade de cumprir acordos internacionais de ajuda humanitária, no caso, a concessão de refúgio para os migrantes.

Recentes conflitos envolvendo os moradores da cidade de Pacaraima no estado de Rondônia expuseram a triste realidade de como a falta de estrutura para atender as necessidades básicas dos nacionais se transforma em um grave problema para acolher os imigrantes venezuelanos. Uma pequena cidade enfrentando uma maciça chegada de estrangeiros em situação de extrema vulnerabilidade diariamente.

Na cúpula dos líderes sobre os refugiados, que ocorreu em 2016, o Brasil assumiu o compromisso de receber refugiados sírios, além do investimento de mais de 3 milhões de Reais nas ações relacionadas aos imigrantes. (Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/em-cupula-de-lideres-em-ny-brasil-reafirma-compromisso-com-protacao-e-dignidade-de-refugiados/>>)

Por influência direta deste encontro, o país renovou o tratamento jurídico dado ao imigrante, substituindo o Estatuto do Estrangeiro de 1980 pela Lei da Migração em 2017, que agrega os ideais humanitários estipulados pela ACNUR.

1 A CRIAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

Historicamente o Brasil tem recebido fluxos de migrações, as políticas nacionais de ocupação para manutenção da soberania incentivaram a vinda dos imigrantes e depois as guerras foram o principal motivo para que os estrangeiros chegassem em busca de paz e melhores condições de vida; o século XIX foi marcado por estas ondas de chegada dos europeus e asiáticos ao território nacional.

O Tratado de Direito Penal Internacional de Montevidéu, de 1889 estabelece o direito de asilo e inaugura no Brasil a história de proteção aos refugiados, ainda que denominado de ‘asilo’, mas pela sua função fica claro que se trata do que hoje conhecemos como ‘refúgio’ pois garantia o direito de asilo às vítimas de perseguições políticas em nações de refúgio:

Título II – Del asilo

ARTICULO 16. - El asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos, pero la Nación de refugio tiene el deber de impedir que los asilados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública de la Nación contra la cual han delinquido.

No entendimento de Carina Soares o refúgio é uma espécie do gênero asilo, uma vez que inicialmente a proteção concedida ao país que recebia era mediante o instituto denominado asilo.

“O direito de asilo é entendido como um gênero do qual o refúgio é uma espécie. Há, portanto, um direito de asilo *lato sensu* sob o qual estão abrangidos o “asilo *stricto sensu*” (asilo diplomático e asilo territorial) e o refúgio. Essa inclusão do refúgio como uma espécie do direito de asilo *lato sensu* deve-se ao fato de que o asilo *stricto sensu* e o refúgio são institutos que se complementam na busca de um mesmo objetivo que é a proteção do ser humano vítima de uma perseguição.” (SOARES, 2012, p. 37)

Segundo o ACNUR, o asilo diplomático é um instituto característico da América Latina, pois em outros países o termo empregado é refúgio.

O asilo diplomático, assim, é instituto característico da América Latina. Em outros lugares do mundo, a expressão que se utiliza é refúgio. É certo, contudo, que outros países aplicam o asilo diplomático esporadicamente, não o reconhecendo, todavia, como instituto de Direito Internacional. Esporádicos casos de asilo diplomático ocorreram na Europa, nos séculos XIX e XX, em proteção a criminosos políticos, geralmente sob intensos protestos dos países de onde se originavam as perseguições. Isso fez com que o instituto caísse em desuso naquele continente. p. 13 (Disponível em: <http://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>)

Embora o país já recebesse pessoas que fugiam de ameaças por questões religiosas, em decorrência de guerras, ou ainda, por oferecer melhores condições de sobrevivência, não havia regulamentação sobre o tema. O Brasil foi o primeiro país da América Latina a ter uma lei específica sobre os refugiados em 1997 e instituiu um órgão especial para tratar deste tema, o CONARE.

A percepção sobre o instituto do refúgio vem sendo construído historicamente, os primitivos humanos viviam no sistema do nomadismo exatamente pela total dependência da natureza para sobreviverem e migravam para onde houvesse mais oferta de alimentos. Os relatos de povos fugindo de perseguições, guerras, massacres é capítulo presente na trajetória humana desde a antiguidade, mas só terá o reconhecimento enquanto direito internacional a partir do século XX, com o fim da Primeira Guerra Mundial como o resultado das atrozidades ações contra os seres humanos.

Os hebreus, no séc. V a.C., tinham na Lei Mosaica a previsão da separação de três cidades para servirem de refúgio àqueles que cometessem homicídio culposo, para que fossem poupados da aplicação da Lei do Talião, além de leis específicas sobre o tratamento dispensado aos estrangeiros que estavam no seu território: “E quando o estrangeiro peregrinar convosco na vossa terra, não o oprimireis”. (Levítico 19: 33)

Então, Moisés separou três cidades dalém do Jordão, do lado do nascimento do sol, para que acolhesse ali o homicida que matasse, involuntariamente, o seu próximo, a quem, dantes, não tivesse ódio algum, e se acolhesse a uma destas cidades e vivesse. (Deuteronômio, 4: 41-42)

(...)

Para que o sangue inocente não se derrame no meio da tua terra que o Senhor, teu Deus, te dá por herança, pois haverá sangue sobre ti. (Deuteronômio 19: 10)

O fato de uma pessoa sair do seu país de origem e se mudar para outro faz dela um imigrante, mas não necessariamente um refugiado, porque, pela lei, depende do motivo para esta entrada no país para que seja atribuída a designação de refugiado e, a consequente proteção jurídica.

A atual crise dos fluxos migratórios traz consigo uma série de questões ainda não satisfatoriamente resolvidas e suas consequências se apresentam tanto nos locais de saída quanto nos de entrada.

Para Sidney Guerra o refúgio é um direito pré-existente, fundamentado na necessidade de sobrevivência, “o refúgio não é um instituto jurídico que nasce da vontade de um Estado soberano de ofertar proteção a um cidadão estrangeiro que se encontra em seu território – é

tão somente o reconhecimento de um direito pré-existente à demanda formal do indivíduo”. (GUERRA, 2016, p.285)

O instituto do refúgio apesar de ter a mesma origem que o asilo, se desenvolve de modo autônomo, e a necessidade da sua regulamentação só foi sentida após a Primeira Guerra Mundial, pela migração maciça das pessoas atingidas pelos efeitos da guerra.

O fim da Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa e a ruína do Império Otomano colocaram o mundo diante de movimentos massivos de pessoas, com cerca de 1,5 milhão de deslocados e refugiados. Naquela época, a comunidade internacional teve de enfrentar o problema de definir a condição jurídica dos refugiados, organizar o assentamento ou repatriação e realizar atividades de socorro e proteção. (BARRETO, 2010, p. 14)

A “Era da catástrofe” de Hobsbawn especifica os números dos refugiados da Europa Oriental que seria entre 4 e 5 milhões de pessoas que se deslocaram ou foram compulsoriamente trocadas entre Estados, ficando à mercê de forças muitas vezes superiores às delas, em uma situação de total vulnerabilidade.

A Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa forçaram milhões de pessoas a se deslocarem como refugiados, ou por compulsórias trocas de população entre Estados, que equivalem à mesma coisa. Um total de 1,3 milhão de gregos foi repatriado para a Grécia, sobretudo da Turquia; 400 mil turcos foram decantados no Estado que os reclamava; cerca de 200 mil búlgaros passaram para o diminuído território que tinha o seu nome nacional; enquanto 1,5 ou talvez 2 milhões de nacionais russos, fugindo da Revolução Russa ou no lado perdedor da Guerra Civil russa, se viram sem pátria. Foi, sobretudo, para estes, mais do que para os 300 mil armênios que fugiam ao genocídio, que se inventou um novo documento para aqueles que, num mundo cada vez mais burocratizado, não tinham existência burocrática em qualquer Estado: o chamado passaporte de Nansen da Liga das Nações, com o nome do grande explorador ártico que fez uma segunda carreira como amigo dos sem amigos. Numa estimativa por cima, os anos 1914 a 1922 geraram entre 4 e 5 milhões de refugiados. (HOBSEBAWN, 1995, p. 56-57)

Com a assinatura do Armistício em 11 de novembro de 1918 pela Alemanha, tem fim a guerra e se inicia uma nova etapa do poder político com a entrada dos Estados Unidos representado pelo presidente Wilson, tomando a liderança nas ações de cunho mundial, se iniciaram as discussões sobre a preservação da paz mundial e a resolução dos conflitos internacionais através da intermediação de árbitros, para tanto seria criada uma organização internacional responsável por estas ações, a Liga das Nações.

Dentre as atribuições da Liga das Nações, LdN, estava a execução do Tratado de Versalhes, o Tratado para a paz (que não foi ratificado pelos Estados Unidos) que determina a responsabilidade exclusiva da Alemanha por começar a guerra e o seu dever de reparação, no

artigo 220 há menção aos prisioneiros alemães militares e civis que não quisessem ser repatriados poderiam fazê-lo ficando sujeitos ao arbítrio do país aliado onde estivesse, de aceitá-los, manda-los a um país neutro ou devolvê-los à Alemanha.

A LdN foi responsável também pela conceituação do termo “refugiado” e sua regulamentação através do Alto Comissariado sobre Refugiados sob a direção do norueguês Fridtjof Wedel-Jarlsberg Nansen em 1921, que foi encarregado de apresentar soluções para o caso dos russos provenientes da Revolução em resposta a uma solicitação do Comitê da Cruz Vermelha Internacional.

Nansen teve a incumbência de definir o estatuto jurídico dos refugiados e a organização da vida destas pessoas nos países de acolhida. Neste processo identificou que um dos maiores problemas era a ausência de documentação, organizou então uma conferência internacional para tratar deste tema e que resultou na criação de um documento específico para viagens e trabalho, o conhecido Passaporte Nansen. Foi estabelecido o conceito de refugiado correlacionado com guerra, estipulando uma situação transitória para grupos específicos, deixando assim de atender os judeus na década de 1920 e os provenientes da Itália e Portugal, em 1930 (ANDRADE, 2006, p.44)

Do estudo e análise das definições e da proteção convencional e extra convencional existentes no período 1921-1952, infere-se que houve, inicialmente – i.e., a partir de 1921 – uma preocupação, no plano jurídico conceitual, em se definir o termo ‘refugiado’ em função de um conceito amplo, que não se restringisse a pessoas tomadas individualmente, mas sim que se estendesse a grupos em sua globalidade. Essa tendência se manteve, predominantemente, até o ano de 1938 [...]. (ANDRADE *apud* WATANABE, 2017, p.5)

Em razão das situações acima elencadas, a LdN elaborou em 1933 o Estatuto Internacional dos Refugiados, que foi ratificada por 8 países, e que versava sobre a situação jurídica dos refugiados, condições de trabalho, bem-estar, assistência social, educação e regime fiscal, inaugurando assim o Direito Internacional dos Refugiados (WATANABE, 2017, p. 7)

Em 1938, o Comitê Intergovenamental para Refugiados foi criado, como organização independente da LdN, constituindo o regime para o tema dos refugiados. O CIR tinha competência em *ratione persona* especificamente os judeus vindos da Alemanha e Áustria (ANDRADE, 2006, p.47).

A emergência da questão dos refugiados ascendeu com a Segunda Guerra Mundial, com o cenário catastrófico do deslocamento das vítimas na Europa. Em 1943 é criada a *United Nations Relief and Rehabilitation Administration, UNRRA*,

Seu objetivo era melhorar as condições terríveis nas áreas devastadas pelo conflito que haviam sido liberadas pelas tropas aliadas. Essa tarefa também incluía prover aos refugiados – e em particular aos deslocados de guerra – comida, vestimenta e remédios, além de garantir a sua repatriação, sob supervisão militar. (MOREIRA apud ANDRADE, 2006, p. 49).

Contudo essa Organização não estava direcionada ao atendimento dos refugiados, mas tão somente aos civis deslocados pelas guerras, a diferença dos termos ‘deslocado de guerra’ e ‘refugiado’ não foi percebida de imediato, sendo empregados como sinônimos, mas posteriormente identificou-se que o ‘deslocado’ poderia voltar ao seu local de origem, segundo José Henrique F. Andrade, e aqueles que não poderiam, em hipótese alguma ser repatriados seriam considerados ‘refugiados’, pois as circunstâncias que os fizeram sair do país representava uma grave ameaça à vida e enquanto perdurasse a conjuntura que motivou a migração (ANDRADE, 2006, p. 49-50).

Pouco tempo depois é organizada a ONU e algumas das suas competências foram transferidas para a Organização Internacional dos Refugiados, OIR, em 1947. Além das atribuições relativas ao assentamento, recebeu também bens antes direcionados à UNRRA, e contou com a participação de 18 países e durou até o ano de 1950. Apesar da curta duração sua atuação foi bastante significativa:

Em 15 de dezembro de 1946, a Assembleia Geral da ONU, em votação estreita, a provar que o assunto dos refugiados já era uma questão política na Guerra Fria (30 a favor, 5 contra e 18 abstenções), instituiria a Organização Internacional para os Refugiados, sediada em Genebra, que em sua curta vida teve a participação de apenas 18 Estados do sistema das Nações Unidas e equacionou a questão de assentamentos de um milhão de pessoas, basicamente dos EUA, a repatriação de mais de 63 mil pessoas e conseguiu que 410 mil pessoas permanecessem nos países onde se encontravam refugiadas, tendo deixado um saldo de 410 mil refugiados a cargo da entidade que lhe sucederia. (SOARES apud GUERRA, 2016, p. 289)

Assim buscando uma maior participação dos Estados, em 1949 foi instituído o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ACNUR, com seu estatuto aprovado em 1950, tendo por objetivo buscar soluções abrangentes e definitivas para a questão dos refugiados no mundo, através da Convenção sobre o estatuto dos refugiados aprovada pela ONU em 1951. Esta Convenção insere o tema na proteção internacional, definindo o conceito de refugiado de modo mais abrangente e esclarece sobre os direitos e deveres dos refugiados e

dos países que os recebem (WWW.ACNUR.ORG). Muitas críticas foram feitas em relação ao primeiro artigo, item 2 da Convenção que limitava o alcance temporal aos eventos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951:

Art.1 §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.

Este segundo parágrafo do art. 1 definiu as condições para que alguém seja considerado refugiado: a) em consequência dos acontecimentos anteriores a 01/01/51 na Europa – a causa fossem as guerras; b) temor de perseguição – ameaça à vida; c) discriminação – motivação racial, religiosa, de origem ou política; d) territorialidade – estar fora do país da sua nacionalidade.

Tal marco temporal (antes de 01/01/1950) foi revisto com o Protocolo de 1967 além dos limites geográficos (Europa) determinados na Convenção.

De acordo com José Henrique Andrade, a União Soviética desejava que a atuação ficasse restrita a manutenção da paz e segurança, não tendo qualquer ingerência sobre assuntos econômicos e sociais, e inclusive, era contra a criação de um sistema de proteção aos refugiados, declarando que o único caminho para a solução do problema era a repatriação, porém com a maioria dos Estados ocidentais contrários ao sistema comunista a convenção e seu protocolo foram aprovados. (ANDRADE, 2006, p. 275-76), conforme se lê no artigo 10 do seu Estatuto:

10. O Alto Comissariado administrará quaisquer fundos, públicos ou privados, que receba para assistência aos refugiados, podendo distribuí-los a organismos privados – e, se apropriado, a organismos públicos - que considere mais aptos para administrar tal assistência.

O Alto Comissariado poderá rejeitar quaisquer ofertas que não considere adequadas ou que não possam ser utilizadas.

O Alto Comissariado não poderá solicitar fundos aos governos ou fazer um apelo geral sem a prévia aprovação da Assembleia Geral.

O Alto Comissariado deverá apresentar, em seu relatório anual, uma exposição sobre as suas atividades relativas a este assunto.

2 O MARCO LEGAL DA PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL

O Brasil ratificou a Convenção em 1960 e foi promulgada pelo Decreto n.50.215, de 28 de janeiro de 1961, após aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Juscelino Kubitschek, excluindo os artigos 15 e 17 que tratavam do direito de associação e o exercício de atividade profissional assalariada, respectivamente. E o Protocolo de 1967, que retirava o marco temporal, foi aprovado pelo Decreto Legislativo n. 93, de 30 de novembro de 1971, depositada a adesão em 7 de abril de 1972 e vigorando no país a partir desta data como Decreto 70.946 de 07 de agosto de 1972.

Quanto à barreira geográfica, esta foi derrubada somente em 19 de dezembro de 1989, por meio do Decreto n. 98.602. Pelo Decreto n. 99.757, de 1990, o Governo brasileiro retirou as reservas aos arts. 15 e 17 da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, ficaram derrubadas também as restrições quanto ao direito de associação e exercício de atividade profissional assalariada aos refugiados. (CARVALHO, 2017, p. 177).

Os anos 70 foram marcados pelos Golpes de Estado na América Latina, e as perseguições políticas forçaram muitos a escaparem dos países de origem e buscarem proteção nos vizinhos, ainda sem uma norma nacional para regulamentar a entrada destes imigrantes a ação da sociedade civil, como a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e a de São Paulo, que atuaram com bastante ênfase na ajuda aos refugiados como o caso dos chilenos com os recursos da própria igreja:

Certa vez, jovens cidadãos chilenos procuraram a Arquidiocese do Rio de Janeiro com uma carta de recomendação do Vicariato de Solidariedade do Chile pedindo que fossem, na medida do possível, protegidos no Brasil pela igreja católica. Essa carta foi encaminhada ao cardeal D. Eugenio de Araújo Sales. Na época, era impossível se pensar numa assistência do governo brasileiro a essas pessoas. O cardeal, recebendo a carta em abril de 1976, quando a ditadura no Brasil era ainda bastante intensa, pegou o telefone e ligou para o comandante geral do Exército. Mas não os denunciou nem pediu autorização para abrigá-los. Simplesmente comunicou ao comandante que, a partir daquele momento, a Cáritas do Rio de Janeiro passaria a acolher pessoas perseguidas do Chile, Argentina e Uruguai, assumindo o cardeal esse trabalho como responsabilidade pessoal e com recursos da própria igreja. (BARRETO, 2010, p.17)

Com a retomada da democracia no país, a consolidação da internacionalização dos Direitos Humanos foi amplamente recepcionada pelo ordenamento nacional, que consagrou no seu Texto Magno o respeito e a proteção à dignidade humana. Flávia Piovesan assevera “A Carta de 1988 é a primeira Constituição brasileira a elencar o princípio da prevalência dos

direitos humanos, como princípio fundamental a reger o Estado nas relações internacionais” e com isso insere o país na agenda internacional:

Na realidade, trata-se da primeira Constituição brasileira a consagrar um universo de princípios para guiar o Brasil no cenário internacional, fixando valores a orientar a agenda internacional do Brasil — iniciativa sem paralelo nas experiências constitucionais anteriores. Com efeito, nos termos do art. 4º do Texto, fica determinado que o Brasil se rege, nas suas relações internacionais, pelos seguintes princípios: independência nacional (inciso I), prevalência dos direitos humanos (inciso II), autodeterminação dos povos (inciso III), não intervenção (inciso IV), igualdade entre os Estados (inciso V), defesa da paz (inciso VI), solução pacífica dos conflitos (inciso VII), repúdio ao terrorismo e ao racismo (inciso VIII), cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (inciso IX) e concessão de asilo político (inciso X). O art. 4º da Constituição simboliza a reinserção do Brasil na arena internacional. (PIOVESAN,2013, p. 92).

No ano de 1984, após o “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984, foi escrita a Declaração de Cartagena que influenciou a associação entre a questão do refúgio à temática dos direitos humanos e ao direito humanitário em toda a América Latina.

Embora não sendo formalmente vinculativa, a Declaração de Cartagena tornou-se a base da política sobre refugiados na região e foi incorporada na legislação nacional de diversos Estados do continente (Bolívia, Brasil, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguai e Peru. Da mesma forma, a definição de Cartagena é aplicada na prática em países como Argentina e Chile, dentre outros.), o que permitiu, juntamente com o apoio dos governos e da sociedade civil, a criação de uma rede de proteção em nível continental. (LAVANCHY,2004, p. 3)

Segundo o ACNUR, o Brasil foi o primeiro país do cone sul a aderir à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e um dos primeiros integrantes do Comitê Executivo do ACNUR, responsável pelos programas e orçamentos anuais da instituição. No âmbito interno também nos destacamos sendo o primeiro país da América Latina a regulamentar a matéria com a Lei n. 9,474, de 22 de julho de 1997, que instituiu o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, segundo o Itamaraty é o “órgão responsável por analisar os pedidos e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, bem como por orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados”.

O CONARE é presidido pelo Ministério da Justiça e integrado pelo Itamaraty (que exerce a Vice-Presidência), pelos Ministérios da Saúde,

Educação e Trabalho e Emprego, pela Polícia Federal e por organizações não-governamentais dedicadas a atividades de assistência: o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e as Cáritas Arquidiocesanas de Rio de Janeiro e São Paulo. O ACNUR também participa das reuniões do órgão, porém sem direito a voto. (Disponível em: <www.itamaraty.gov.br>)

Conforme o art. 12 da Lei, as competências do CONARE são analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

A Lei 9.474/97 conceitua o refugiado seguindo o estabelecido pela Convenção internacional de 1951, superando a questão temporal e geográfica, ampliando as situações e sendo extensiva a condição de refugiado aos familiares (art.2º).

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.

O disposto na Lei dos Refugiados não prejudica os tratados internacionais de que o Brasil é signatário, como a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados e o seu Protocolo, além de outros que o país venha aderir ou ratificar (arts.4º,5º e 6º da Lei 9.474/97).

O consolidado princípio do *non refoulement* é trazido pelo art. 7, § 1º, que assegura a não-deportação: “§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.”

A lei de Migrações, n. 13.445, de 24 de maio de 2017, que veio robustecer o sistema nacional de proteção aos imigrantes e refugiados, inserindo na legislação as determinações internacionais dos Direitos Humanos. A nova lei recebe o imigrante com a visão humanitária e de integração, facilitando o processo de inserção na comunidade nacional. Concede tratamento igualitário tanto em relação aos direitos fundamentais quanto às oportunidades.

Os artigos 2, 20, 30, II, “e”, 31, §4º, 49, §4º, 82, IX e o 120, I da Lei 13.445 trazem previsões sobre a situação envolvendo os refugiados e faz referência, no seu artigo 121, à observância da Lei 9.474/97, quando da sua aplicação.

A concessão do visto temporário para que o imigrante estabeleça residência por tempo determinado pode ter a finalidade a acolhida humanitária, alcançando, desta forma, os refugiados também:

Art.14 § 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.

Esta acolhida humanitária abarca a situação do refugiado ambiental que será um tema de grande preocupação no futuro próximo:

O termo “refugiados ambientais” foi cunhado em 1985 em uma publicação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, por Essam El-Hinnawi, caracterizando-os como “Aqueles pessoas que foram forçadas a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, por causa de uma perturbação ambiental acentuada (natural e / ou desencadeada por pessoas) que comprometeu sua existência e / ou afetou seriamente a qualidade de vida”. Por “ruptura ambiental” nesta definição entende-se qualquer alteração física, química e / ou biológica no ecossistema (ou base de recursos) que a tornam, temporária ou permanentemente inadequada para sustentar a vida humana (DRAGHI, 2018).

Além de elencar um substancial rol principiológico no seu art. 3º que abarca universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas; garantia do direito à reunião familiar; 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 (dentre outros); específica no seu art. 4º as garantias e direitos.

3 NACIONAIS E IMIGRANTES: TRATAMENTO IGUALITÁRIO?

Ademais de todas as críticas feitas a esta lei, é inegável a evolução do pensamento do legislador brasileiro na recepção dos preceitos mais desenvolvidos no que tange ao

reconhecimento da necessidade de proteção à pessoa, independente das circunstâncias que se encontre.

Por esta razão vislumbramos que o impasse recente sobre o fechamento das fronteiras aos imigrantes venezuelanos está relacionado muito mais à questão econômica do que à resistência ou recusa de ter estrangeiros vivendo no território nacional. Somos um país plurinacional e a xenofobia nunca fez parte da cultura (comportamento) do brasileiro.

A falta de infraestrutura no local de chegada dos imigrantes ocasionou uma situação de desorganização social e alimentou temores de conflitos na região. A cidade de Pacaraima tem recebido cerca de 800 pessoas por dia (G1.com), segundo o IBGE, a população estimada para a cidade em 2018 é de pouco mais de 15 mil pessoas, ou seja, o equivalente da sua população chegando a cada 20 dias.

As tentativas do governo estadual de controlar a situação restringindo a entrada ou o acesso aos serviços públicos, conforme ampla divulgação pelos meios de comunicação, demonstram, exatamente, o ponto mais criticado da Lei de Migração, que é o fornecimento de condições adequadas aos refugiados sob o patrocínio das verbas públicas.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2015, concedeu o benefício da Bolsa Família a 15.707 famílias de refugiados. Um guia elaborado pelo próprio Ministério, em 2016, distribui as responsabilidades dos entes federados, cabendo, por exemplo, aos municípios a prestação dos serviços socioassistenciais, monitorar e avaliar as políticas de assistência social, organizar a oferta de serviços no seu território, além de organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial, definindo referência e contrarreferência no atendimento a adultos e famílias em situação de migração. Aos Estados cabe, além da responsabilidade programática, o suporte financeiro (MDS, 2016, p.23).

Os números apresentados pela imprensa demonstrar a urgência da situação:

Do total de venezuelanos que imigraram para o Brasil, o IBGE aponta que 99% está em Roraima, na cidade fronteira de Pacaraima e, também, na capital Boa Vista. A população do estado é estimada em 576,6 mil habitantes, e a da capital em 375,4 mil. Assim, o número de venezuelanos vivendo em Roraima corresponde a mais de 8% do total de habitantes da capital.

(Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/29/brasil-tem-cerca-de-308-mil-imigrantes-venezuelanos-somente-em-2018-chegaram-10-mil-diz-ibge.ghtml>>)

Percebemos que o assombro nacional não se justifica, pois, o contingente de refugiados é inferior a países vizinhos que já acolheram muito mais, mesmo tendo população muitas vezes menor que a do Brasil, de acordo com a BBC Brasil, o país recebeu apenas 2% dos venezuelanos que abandonaram seu país.

Apesar disso, o número de venezuelanos que o Brasil recebeu até agora é bem menor que o de nações que sequer fazem fronteira com a Venezuela. O Peru, por exemplo, recebeu 354 mil pessoas vindas da Venezuela até julho de 2018. O Chile, que é ainda mais distante geograficamente, abrigou 105,7 mil, e a Argentina, 95 mil.

...

Relatório de julho de 2018 da OIM aponta que pelo menos 50 mil pessoas se fixaram no Brasil vindas da Venezuela até abril de 2018, um aumento de mais de 1.000% em relação a 2015. O número leva em conta pedidos de asilo e residência. (Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45251779>>. Acesso: 21 ago. 2018)

De acordo com o periódico Estadão, em 31 de agosto de 2018, 1.098 venezuelanos foram transferidos desde abril deste ano para as cidades de São Paulo, Manaus, Cuiabá, Conde (PB), Igarassu (PE), Rio de Janeiro, Brasília e João Pessoa, porém outras cidades têm recebido e acolhido os refugiados, a exemplo de Salvador.

Ricardo deixou o país natal e se tornou um refugiado no Brasil. Dormia na praça e caminhava 20 quilômetros por dia nas ruas de Boa Vista (RR), para vender balas. Em abril, veio para Salvador, com ajuda da Igreja Católica. Aqui, divide um apartamento com outro venezuelano e ganhou uma bolsa para estudar Direito na Universidade Católica do Salvador (UCSal). (BORGES, 2018)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fato inegável de o Brasil receber imigrantes advindos dos grandes fluxos migratórios que tem início no período colonial, também no século XIX quando os imigrantes italianos vinham em busca de melhores condições de vida e após as Guerras mundiais, chegaram maciçamente, povos de diversas nações e se estabeleceram em definitivo no solo pátrio. Temos a genética plurinacional que nos dá a riqueza cultural única, fruto desta mescla de diferentes povos.

A situação fática de ser refugiado, sendo atemorizado dentro do seu próprio país, ou vivendo em condições degradantes, sem qualquer perspectiva de melhora e sem ter a quem recorrer para obter ajuda, por si só já bastaria para despertar solidariedade e compaixão. Acertadamente o Sidney Guerra diz que o direito ao refúgio é um direito pré-existente, pois os

indefesos indivíduos, por uma questão de respeito à vida, precisam receber proteção, por mínima que seja.

A longa história do direito dos refugiados demonstra que as situações-limite, de guerras, tragédias naturais ou de graves violações aos direitos humanos precisavam ser resolvidas no âmbito internacional, extrapassando a esfera nacional com vistas a proteger as pessoas em detrimento dos Estados. E assim foi feito, de modo restrito, inicialmente, mas sendo gradativamente ampliado, sem limitações de tempo e lugar, atingindo um contingente muito maior de pessoas.

Percebemos que a questão econômica é um sério entrave para o acolhimento dos refugiados, temos visto a questão ser recorrentemente discutida na Europa por conta do fluxo migratório africano e a recusa de vários países em abrir as fronteiras para recebê-los, sob a alegação da desorganização social que o fato gera. Efeitos reais e comprovados, com aumento de violência, de marginalidade, dos custos do Estado com os vários serviços sociais, como se vê rotineiramente noticiado.

O dilema que se apresenta é como dar aos estrangeiros condições mínimas de dignidade de vida, com a prestação de serviços básicos de atenção social, inserção no mercado de trabalho, garantir benefícios sociais e previdenciários dentre outros, se a grande parte dos nacionais não é possibilitado o acesso a tais elementos.

Os entes federados são corresponsáveis pelo atendimento e o fornecimento dos serviços, o aumento da demanda eleva os gastos públicos e agrava a situação financeira dos municípios envolvidos, é um argumento que vemos sendo utilizado, porém, se verificarmos o percentual de imigrantes em relação aos nacionais, é uma quantidade ínfima que não ocasionaria maiores repercussões no planejamento orçamentário dos entes federados.

A questão está longe de ser concluída, mas entendemos que o Estado é responsável por dar, aos nacionais, infraestrutura suficiente para uma vida digna, criando mecanismos de acesso aos direitos fundamentais e proteção social e, do mesmo modo, acolher as pessoas que chegam buscando um refúgio, lugar de segurança e proteção, dentro dos valores mais elevados da fraternidade humana.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **A proteção política de refugiados da organização das Nações Unidas: sua gênese no período pós-guerra (1946-1952)**. Universidade de Brasília.

Instituto de Relações Internacionais. Brasília, 2006. (tese). Disponível em: <repositorio.unb.br/.../1/Tese%20Jose%20Henrique%20Fischel%20de%20Andrade.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2018.

ASANO, Camila Lissa; TIMO, Pétalla Brandão. **A nova Lei de Migração no Brasil e os direitos humanos**. 2017. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos>>. Acesso em: 05 set. 2018.

BANDEIRA, Luiza. **Sem programa específico para refugiados, Brasil põe centenas de sírios no Bolsa Família**. Da BBC Brasil em Londres. 14 outubro 2015. <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151013_bolsa_familia_sirios_lab>. Acesso em: 24 ago. 2018.

BARRETO, Luiz Paulo T. Ferreira.(org.) **Refúgio no Brasil**: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Ministério da Justiça-ACNUR, Brasília, 2010. Disponível em: <http://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: 03 set. 2018.

BORGES, Thaís. 'Eu tinha empresa, carro e fui morar na rua', diz refugiado venezuelano em Salvador. **Correio da Bahia**, Salvador, 01 set. 2018. Disponível em : <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/eu-tinha-empresa-carro-proprio-e-fui-morar-na-rua-diz-refugiado-venezuelano-em-salvador/>>. Acesso em: 10 set. 2018.

DRAGHI, Debora. **O conceito de refugiado ambiental**: um tema que não pode ser ignorado. Disponível em: <<http://migramundo.com/o-conceito-de-refugiado-ambiental-um-tema-que-nao-pode-ser-ignorado/>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

IBGE. **Pacaraima**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/pacaraima/panorama>>. Acesso em 01 set. 2018

GRELLET, Fábio; HAUBERT, Mariana. 27 venezuelanos chegam ao Rio em ação de interiorização de refugiados. Chegou a 1.098 o número de venezuelanos transferidos a outros Estados. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 30 ago 2018. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,27-venezuelanos-chegam-ao-rio-em-acao-de-interiorizacao-de-refugiados,70002481187>>. Acesso em: 10 set. 2018.

GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos**: curso elementar. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX - 1914-1991 Trad. Marcos Santarrita . 2. ed. 9a reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LAVANCHY, Philippe. **ACNUR e América Latina**: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_lavanchy.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. Secretaria Nacional de Assistência Social. **O papel da assistência social no atendimento aos migrantes**. Brasília, 2016. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2018.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**. Rev. bras. estud. popul. São Paulo, v.34, n. 1, jan./apr. 2017. Disponível em: <<https://rebep.org.br/revista/article/view/1082>>. Acesso em 31 ago. 2018

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

PASSARINHO, Nathália. Brasil recebe apenas 2% dos 2,3 milhões de venezuelanos expulsos pela crise. **BBC News Brasil**, Londres, 21 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45251779>>. Acesso em: 01 set. 2018.

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

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**.4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SOARES, Carina de Oliveira. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro**: análise da efetividade da proteção nacional. Dissertação. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4365>>. Acesso em: 20 ago.2018.

WATANABE, Fernanda Harumi Moreira. **Questões históricas acerca do refúgio e alto comissariado das nações unidas para refugiados como instrumento internacional de concretização de direitos diante dos desafios atuais**. T.C.C. (Especialização *Lato Sensu*) - Relações Internacionais Contemporâneas, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, UNILA, Foz do Iguaçu, Paraná, 2017. Disponível em: <<https://dspace.unila.edu.br/123456789/2730>>. Acesso em: 05 set.2018.