

A PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA E DIREITO DOS REFUGIADOS: UMA ANÁLISE DO FENÔMENO MIGRATÓRIO VENEZUELANO NO BRASIL

Elisa dos Santos Freitas¹
Germana Pinheiro de Almeida Felix²

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo, analisar o quadro atual do instituto do refúgio face ao direito internacional e aos direitos humanos; e investigar como o Estado assegura as demandas sociais e a proteção jurídica a esses deslocados forçados, tomando por exemplo o caso da imigração de venezuelanos para o Brasil nos últimos anos. No cenário atual essa é das principais temáticas de preocupação internacional, pela grande quantidade de pessoas vítimas de deslocamentos internacionais forçados, e pelas graves razões que levam um refugiado a migrar, envolvendo em sua maioria violações de direitos humanos. A integração da questão dos refugiados no ordenamento jurídico de cada Estado da comunidade internacional é de grande pertinência para que esta assistência se dê da forma mais extensa possível. Inicialmente será apresentada uma breve análise histórica sobre o instituto, serão apresentados os conceitos de asilo e refúgio. Em seguida, será abordado como se dá a proteção aos refugiados tanto no ordenamento jurídico brasileiro, quanto no plano internacional. Para investigação do tema, foi adotado o método hipotético-dedutivo, com pesquisa bibliográfica e qualitativa, desenvolvida através de livros, artigos, legislação e periódicos.

Palavras-chave: Direito internacional. Refugiados. Direitos humanos. Venezuelanos. ACNUR.

ABSTRACT: The objective of this article is to analyze the current situation of the refuge institute in the face of international law and human rights; and to investigate how the State assures social demands and legal protection to these forced displaced persons, based on the case of Venezuelan immigration to Brazil in recent years. In the current scenario, this is one of the main themes of international concern, the large number of people who have been victims of forced international displacement, and the serious reasons that lead a refugee to migrate, most of which involve human rights violations. The integration of the refugee issue into the legal system of each State of the international community is of great relevance for such assistance to take place as extensively as possible. Initially a brief historical analysis of the institute will be presented, the concepts of asylum and refuge will be presented. Next, it will be approached as it gives the protection to refugees in the Brazilian legal system, as well as in the international plane. To investigate the topic, the hypothetical-deductive method was

¹ Graduanda do curso de Direito pela Universidade Católica do Salvador, e-mail: elisafreitas17@gmail.com.

² Mestre em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica de Salvador. Coordenadora Adjunta do curso de Direito na Universidade Católica de Salvador. Professora de Direito Internacional.

adopted, with bibliographical and qualitative research, developed through books, articles, legislation and periodicals.

Keywords: International Law. Refugees. Human Rights. Venezuelans . UNHCR.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO REFÚGIO. 3.A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS. 3.1 AS FONTES DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS. 3.2 A PROTEÇÃO NO ÂMBITO INTERNACIONAL. 4. O REFUGIADO NO ORDENAMENTO JURIDÍCO BRASILEIRO. 4.1. FENÔMENO MIGRATÓRIO VENEZUELANO NO BRASIL. 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS. 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1.INTRODUÇÃO

Como uma questão efetivamente global, o fenômeno das migrações forçadas requer grande preocupação em nível mundial, exigindo que a sociedade se permita reconhecer alguns dos aspectos dos impasses enfrentados por migrantes e seu crescente e devida necessidade de proteção.

Migração pode ser definida como movimento de pessoas que se estabelecem temporária ou permanentemente, podendo ser dentro do próprio país ou internacionais quando de um país para outro. Os motivos para circulação de pessoas são vários, como por exemplo, por desastres naturais, falta de alternativas econômicas ou condições de sobrevivência. Nestes casos, migrar para outro país se transfigura em uma possibilidade de recomeçar a vida, através da busca de novas oportunidades de trabalho e/ou satisfação de necessidades básicas, como saúde, educação e segurança.

Os refugiados são uma categoria específica resultante das migrações forçadas, caracterizados pela necessidade imposta aos indivíduos de deixar o país de origem por causas alheias à sua vontade sem, muitas vezes a possibilidade de retorno.

A Convenção da ONU referente ao Estatuto dos Refugiados, estabelece que refugiado aquele indivíduo que, em razão de perseguições devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a algum grupo social ou opinião política, se encontra fora do seu país de origem e que, por causa dessas opressões não podem ou não querem regressar ao seu Estado. Esse fenômeno não é atual, pelo contrário, acontece desde os primórdios das civilizações.

As violações dos direitos humanos, conflitos étnicos, o desrespeito aos direitos básicos constitui como sendo uma das principais causas desses êxodos maciços. É notória a relação entre o problema dos refugiados e a questão dos direitos humanos. O instituto jurídico do

refúgio precisa ser versado em um prisma que contemple os direitos humanos. Essa problemática constitui uma das questões mais intensas entre debates na comunidade internacional.

As Nações Unidas continuam a procurar modos mais eficazes para dar amparo e proteger estes grupos vulneráveis que necessitam de tanto apoio. No contexto mundial atual é preciso entender que a vinculação com os direitos humanos é imprescindível para a configuração do refúgio enquanto um instituto que visa assegurar a saída do indivíduo de um ambiente de violação de direitos humanos, e assegurar sua entrada em um ambiente no qual seus direitos sejam garantidos. É a luz do direito internacional que os indivíduos que se encontram na situação de refugiado, encontram proteção.

O Brasil tem passado por um processo de grande transformação no que concerne os direitos humanos, onde se verifica a influência dos ao longo do século XX. Existe uma grande preocupação do Brasil pelo fato de ser considerado um país de imigração aberta, e acolher milhares de estrangeiros ao longo de sua existência. Nesse sentido, é importante salientar que iniciativas foram desenvolvidas em favor daqueles que migram para o país.

Atualmente, o nosso país é reconhecido por ser um dos territórios que mais recebe refugiados, e a sua legislação sobre refúgio é apontada como uma das mais modernas do mundo, tendo sido inclusive, considerada pela ONU como um parâmetro para a adoção de uma legislação uniforme entre os países da América do Sul. Para assegurar uma proteção efetiva aos refugiados é necessário promover a inclusão dos refugiados nas políticas públicas existentes e a outras políticas exclusivas resguardando, ademais, que tais conquistas adotem um caráter legal a fim de assegurar a segurança jurídica, garantindo que elas não serão retiradas devido a mudança política; introduzir as parcerias com os poderes públicos locais para a realização de políticas de proteção e acolhimento mais eficazes e mais pertinentes com as necessidades dos refugiados; buscar junto ao Governo a disponibilização de recursos para a proteção dos refugiados; esclarecer a população sobre a verdadeira condição dos refugiados como forma de superar os preconceitos facilitando, assim, o acolhimento dessas pessoas no país; e abranger novas instituições acadêmicas no estudo, debate e práticas de atenção e inclusão da população refugiada.

Visto que o número de refugiados tem aumentado de maneira significativa, de acordo com a ACNUR esse número cresceu cerca de 50% nos últimos 10 anos, ou seja, se contabiliza 25,4 milhões no mundo(ACNUR,2019), e tomando como exemplo basilar o fenômeno migratório venezuelano para o Brasil, a intenção desse trabalho é averiguar esse fenômeno de ordem internacional, sua importância tanto na esfera jurídica quanto na esfera social. Proteger

e garantir os direitos fundamentais dessas pessoas, acolhê-las na sociedade é essencial, O respeito pelos direitos humanos e a proteção da dignidade da pessoa humana, é algo inerente. Pesquisar esse tema, é elementar no sentido de propor melhores políticas públicas para integrar esses refugiados na sociedade, e pensar em soluções para os desafios de novos fluxos.

Para construção do trabalho foi utilizado o método hipotético-dedutivo. O tipo de pesquisa a ser utilizado na produção do artigo será pesquisa bibliográfica e qualitativa, desenvolvida através de livros, artigos, legislação e periódicos; a fim de interpretar e compreender os fenômenos do instituto jurídico do refúgio, para que ao final, possam ser alcançados os objetivos apresentados.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO REFÚGIO

O fenômeno migratório compõe parte da história da humanidade desde os primórdios, resultante da necessidade da busca por melhores condições de vida tais como trabalho, segurança, educação, saúde; ou em virtude de perseguições religiosas, políticas, de gênero, sociais ou culturais. A migração forçada não dimana de situações que são da vontade daqueles indivíduos, mas sim de eventos que os obrigam a abandonar seu local de origem em prol da sua sobrevivência, e proteção em um novo local.

A primeira e segunda guerras mundiais foram episódios cruciais para que a temática adquirisse relevância internacional, visto que quando ocorrem conflitos bélicos aprofundam esse tipo de problemática. A migração em massa de diversos grupos, deu margem para que inúmeras violações de direito fossem cometidas. Após esse período, emergiram situações jurídicas que incitaram estudos sobre uma melhor e mais efetiva proteção aos direitos fundamentais do ser humano, tais como liberdade, segurança e igualdade.

O Direito internacional dos direitos humanos surge num contexto pós-guerra, como uma das maiores preocupações da comunidade internacional. Diante disso, a ONU (Organização das Nações Unidas) foi criada em 1945, com a finalidade de atuar desenvolvendo relações amistosas entre os Estados e de forma a conservar a segurança e paz internacional.

Como mais uma etapa na internacionalização dos direitos humanos, foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas ocorrida em 1948, na cidade de Paris, a Declaração

Universal dos direitos do Homem. Este documento representa um marco, posto que estabelece a proteção de direitos essenciais que passaram a ser assegurados não somente pelos ordenamentos jurídicos internos dos Estados soberanos, mas também na esfera internacional.

Ainda nessa conjuntura, a ONU através de uma resolução da Assembleia Geral criou em 1950, uma Agência para Refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) com o escopo de reassentar refugiados europeus após a Segunda grande Guerra. Atualmente a sua principal atribuição é garantir que os países estejam conscientes das suas obrigações de conferir proteção aos refugiados e às pessoas que buscam refúgio. (ACNUR,2019).

No tocante a legislação que concerne ao tema, foi elaborado em Genebra no ano de 1951, a Convenção da ONU sobre o Estatuto dos refugiados, e posteriormente o seu Protocolo em 1967. Ambos os documentos universalizam a proteção desses indivíduos e aduzem medidas que os Estados signatários deveriam tomar quando se deparam com a realidade dos refugiados.

É interessante destacar que a convenção de 1951, alude no seu parágrafo 2º do artigo 1º a definição jurídica universal de refugiado como sendo a pessoa que temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora de seu país de origem e que, em função de tais receios, não possa ou não queira regressar ao seu local de origem.(ACNUR,1951).

A referida convenção consagra ainda em seu artigo 33, o princípio do *non-refoulement* (não-devolução),sendo este considerado um princípio basilar em todo o direito dos refugiados, que fundamenta que ao Estado asilante é impossibilitado obrigar o refugiado a ser devolvido ao país cujo sua segurança tenha sido ameaçada, pelo contrário, se assegura a esse indivíduo proteção, e conseqüentemente uma melhor oportunidade de vida. Nestes termos:

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. (Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951.)

Em 1984, dentro de um contexto de conflitos civis ocorridos em vários países da América Central; como El Salvador, Nicarágua e Guatemala- que ocasionou um fluxo em massa de pessoas que fugiram para países vizinhos e também Estados Unidos e Canadá; foi criado um instrumento regional de proteção aos refugiados, a Declaração de Cartagena. Este

documento, além de prever novas medidas sobre proteção a esses indivíduos em seu bojo, trouxe a definição ampliada de refugiado, que abarcava situações de conflitos armados, como explanado nesse trecho:

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.(ACNUR,2016, p.146-147).

Mesmo que a declaração não tenha natureza vinculante) ,obrigando os países signatários a cumpri-la, muito dos países latino-americanos vêm adotando a definição ampliada de refugiado nos seus pedidos de refúgio e em suas legislações internas, como por exemplo Argentina, Belize, Brasil, Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai e Peru(MOREIRA,2005).

O Brasil além de adotar a concepção clássica prevista na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, adotou a definição ampla contemplada na Declaração de Cartagena. Inspirado por esses documentos, fez-se necessário a criação de uma legislação interna específica para os refugiados a Lei 9.474/ 97. Essa Lei, incorpora o chamado “Espírito de Cartagena” ao trazer a possibilidade de reconhecer a condição de refugiado a pessoas que fogem de situações de grave e generalizada violação de direitos humanos definição ampliada, ademais alude em seu bojo pontos essenciais para a proteção desses indivíduos, os procedimentos para reconhecimento do status, além da criação de um órgão administrativo para tratar desse tema, o CONARE(Comitê Nacional para Refugiados), que será aprofundado no capítulo mais adiante deste trabalho.

Preliminarmente faz-se necessário distinguir os institutos do asilo e do refúgio, mesmo sendo figuras assemelhadas, não podem ser confundidas. Estas apresentam o mesmo objetivo e base de atuação, que é proteger a pessoa em face de perseguição, para que possam gozar de seus direitos e salvaguardar sua dignidade.

O asilo é um instituto de Direito Internacional Público característico da América Latina, que se desenvolve em virtude de golpes de Estado e revoluções ocorridas na época, visando proteger o indivíduo perseguido por motivos políticos, daí o caráter político desta figura. Tem como base jurídica o Tratado de Direito Penal de Montevideo (1889). Cumpre -se dizer que o asilo pode ser territorial, quando a proteção se dá no território efetivo do país

estrangeiro; ou diplomático, quando é concedido em extensões do Estado solicitado como por exemplo, em embaixadas, consulados ou legações.

Acerca do instituto do refúgio, este é ensejado quando houver perseguição a indivíduos com fundado temor em razão de sua raça, religião, nacionalidade, opção política ou religiosa. É uma figura jurídica de alcance universal, e que tem caráter humanitário. Sua base normativa é a Convenção sobre o Estatuto dos refugiados de 1951. É importante destacar que àqueles indivíduos que cometeram crimes comuns ou hediondos, contra a humanidade, crimes contra a paz, tráfico internacional de entorpecentes, não podem ser considerados como refugiados. (ACNUR,2004).

3. A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

3.1 AS FONTES DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

Antes de começar a falar sobre a proteção internacional dos refugiados, faz-se necessário trazer algumas breves considerações. A proteção do refugiado no âmbito internacional tem como sustentáculo normativo as fontes do direito internacional público. Destas fontes, advém regras jurídicas, que estabelecem direitos e deveres aos sujeitos de direito. Estas ainda, se dividem em materiais (acontecimentos históricos, sociais ou políticos que provocam alterações jurídicas que o direito deve regulamentar) e formais (maneiras como os preceitos jurídicos se revelam sob a forma de regras aceitas e sancionadas pelos poderes públicos.

No que diz respeito ao Direito Internacional Público, o Estatuto da Corte Internacional de Justiça, elenca em seu artigo 38 as fontes do Direito internacional. *In verbis*:

Artigo 38: A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

- a. as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
- b. o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito;
- c. os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas;

d. sob ressalva da disposição do Artigo 59, as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.

A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes com isto concordarem. (Estatuto da Corte Internacional de Justiça, 1945)

Tem-se que as principais fontes são as convenções ou tratados internacionais, o costume internacional, os princípios gerais, as decisões judiciais, a doutrina e também a equidade. Para alguns autores, como Varella, o direito internacional contemporâneo enfrenta um processo de descentralização das fontes, devido ao aumento da internacionalização do direito. Acontece que a quantidade de instâncias que produzem as normas aumentaram, fazendo com que diminuam regulamentações muito restritivas.

No que diz respeito às fontes explanadas no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, para grande parte da doutrina, os tratados são considerados a principal fonte de Direito Internacional, porque simboliza a volição entre Estados e/ou Organizações Internacionais que encruzam uma relação jurídica através de uma norma comum, resultando assim em um ou mais instrumentos, qualquer seja sua denominação. De acordo com Liliana Jubilut, os tratados são medulares para a vida internacional, visto que estes positivam as normas, conferindo uma maior segurança jurídica ao sistema. (JUBILUT, 2007).

Os costumes internacionais são tão importantes quanto os tratados. Estas são práticas reiteradas aceitas pelos Estados como aplicáveis durante um período de tempo. É necessário se atentar de dois elementos para a constituição do costume. O primeiro elemento (objetivo) é a prática jurídica que demonstre reiteração. O segundo (subjutivo) é a *opinio juris sive necessitatis*, isto é, uma convicção de obrigatoriedade que diferencia o costume internacional dos usos, melhor dizendo, práticas que não criam obrigações legais. Fazendo relação com o Direito internacional dos refugiados, Jubilut diz que o costume internacional pode servir de rudimento para o instituto do refúgio, visto que não há um costume específico para tal tema. (JUBILUT, 2007).

As outras fontes dispostas no artigo 38, Equidade, jurisprudência e doutrina são acessórias, servem de instrumentos auxiliares na aplicação do Direito. Por equidade se entende, a possibilidade de o juiz utilizar a norma jurídica que mais favoreça a aplicação da

justiça ou quando a mesma for insuficiente para resolver o caso concreto. Neste caso, para que possa ser utilizado é necessário que as partes envolvidas concordem expressamente.

A doutrina é a aplicação e interpretação prática das normas jurídicas internacionais, através dos mais qualificados juristas das nações. Já as decisões judiciais já proferidas, emanadas e reiteradas dos tribunais que constam no artigo supracitado, formam a jurisprudência internacional.

Os princípios gerais são pressupostos jurídicos, entendimentos, conceitos que formam a base das normas de convivência entre os Estados. Estes são fontes imperativas e de adoção obrigatória aos Estados, e ainda, são normas amplamente reputadas pela comunidade internacional, consolidadas pelos costumes internacionais, já supramencionado. Fazendo uma relação com a temática dos refugiados, Jubilut elucida que dois princípios gerais do direito podem aplicar-se a temática dos refugiados, o princípio da solidariedade e da cooperação internacional. (JUBILUT,2007)

O princípio da solidariedade é de grande relevância no âmbito internacional e constitui uma das bases legais para o instituto do refúgio. Este se funda na ideia de responsabilidade dos Estados pelas necessidades de um grupo ou de um indivíduo. Já o princípio da cooperação internacional fortalece a união entre Estados, e se embasa no apoio entre Estados. Ou seja, diante da dificuldade na resolução de algum problema, um Estado deverá prestar assistência ao outro.

3.2 A Proteção no âmbito Internacional

Partindo da premissa da existência de um sistema com elementos complementares e integrativos, podemos deduzir que os Direitos Humanos, com o seu caráter mais amplo e universalizante, compensam as falhas do Direito dos refugiados, este último por sua vez, lida com situações mais específicas da questão do refugiado. Tendo em vista estas lacunas de elementos que contemplam a proteção da pessoa humana em situações especiais, houve a necessidade agregar outras vertentes ao Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Destarte, atualmente, a pessoa humana conta com um sistema de proteção mais amplo, denominado de Direito Internacional dos Direitos Humanos ou Direito Internacional de Proteção à Pessoa Humana, que se efetiva através de suas três vertentes: os Direitos Humanos, Direito dos Refugiados e o Direito Humanitário. Estes por sua vez, possuem a

mesma finalidade, que é a proteção da pessoa humana em quaisquer circunstâncias, mas, que possuem características distintas.

Dessas vertentes, pode-se afirmar que o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) é o mais abrangente, é aplicado a todas situações na ausência de previsão específica (*Lex generalis*). Incumbe a este a proteção da pessoa humana em todos os aspectos, como políticos, sociais, culturais e econômicos.

Enquanto isto, o Direito Humanitário (DIH), é considerado *lex specialis*. Visto como um direito emergencial, foi criado para apoiar àquela população civil afetada em razão de conflitos bélicos, sejam eles internos, ou internacionais; de forma a regular o Estado beligerante para que durante esses conflitos não utilizar forças inconsequentemente.

Já o Direito dos Refugiados (DIR) também considerado *lex specialis*, foi criado para lidar com contextos históricos específicos e com o tempo suas legislações evoluíram para adaptar-se à novas situações. Este diz respeito aos refugiados, como o próprio nome sugere, atuando desde a saída desse indivíduo do local de origem, concessão do refúgio, até o seu eventual término. Sendo este, assim como Direito Humanitário, uma vertente que atua em um âmbito de proteção específico. Ainda sobre este assunto, PIOVESAN deslinda:

A necessidade de uma ação internacional mais eficaz para a proteção dos direitos humanos impulsionou o processo de internacionalização desses direitos, culminando na criação da sistemática normativa de proteção internacional, que faz possível a responsabilização do Estado no domínio internacional quando as instituições nacionais se mostram falhas ou omissas na tarefa de proteger os direitos humanos. O processo de internacionalização dos direitos humanos — que, por sua vez, pressupõe a delimitação da soberania estatal — passa, assim, a ser uma importante resposta na busca da reconstrução de um novo paradigma, diante do repúdio internacional às atrocidades cometidas no holocausto. (PIOVESAN, 2018, p. 212)

O aviltamento à dignidade da pessoa humana durante esse período e a ideia de que poderia ser evitado se houvesse um sistema de proteção internacional dos direitos humanos, ensejou a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945. No bojo da Carta das Nações Unidas, que é o tratado que estabelece a ONU, está estabelecido seus propósitos fundamentais, quais sejam a manutenção da paz, segurança internacional e a valorização da pessoa humana.

A partir da criação da ONU, e posteriormente em 1948 com a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos (supracitada no capítulo 2 do presente trabalho)— que vem a constituir um marco por universalizar a proteção dos direitos independentemente de raça, cor, sexo, idioma, religião, dentre outros — houve uma grande

mudança no Direito Internacional. Disto, o sistema de Relações Internacionais, que até então só reconhecia o Estado como sujeito de Direito Internacional passou a conceber a pessoa humana como sujeito de Direito Internacional. Sobre isto, Sidney Guerra afirma:

A questão sobre a indivisibilidade e a universalidade dos direitos humanos torna-se tema global, e a dignidade da pessoa humana reflete-se como fundamento de muitas constituições a partir de então. Inaugura-se, portanto, o momento cuja essência dos direitos humanos, parafraseando Hannah Arendt, consiste no “direito a ter direitos”. (GUERRA,2017, p. 544)

O início do processo de internacionalização acarretou a adoção de uma série de tratados internacionais de forma a aperfeiçoar a proteção de direitos humanos, tais como a Declaração Universal de Direitos Humanos e a produção normativa do Pacto de Direitos Civis e Políticos e do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, dentre outros. É de fato a efetivação dos direitos do indivíduo e reconhecimento da dignidade pessoa humana em uma esfera mundial.

4.O REFUGIADO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Com o fim da ditadura militar em 1985, ocorreu o processo de redemocratização brasileira, e durante esse período houve a necessidade de promover e defender os direitos humanos que foram outrora violados. Além dos documentos internacionais aos quais o Brasil se comprometeu, a Constituição Cidadã ou Constituição Federal de 1988 surge nesse contexto, e se consolida juntamente com a Lei 9.474/1997 surgida anos mais tarde, como duas bases legais fundamentais de proteção aos refugiados no ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição Federal de 1988, se caracteriza por ser extremamente protetora dos direitos humanos, traz em seu bojo, elementos para a promoção do bem de todos indiscriminadamente, insere direitos decorrentes de tratados internacionais, bem como princípios entre os quais se destaca o da dignidade da pessoa humana que alicerça toda a proteção dos direitos humanos no Brasil. Assim, pode-se dizer este documento pauta, as bases legais para a aplicação do instituto do refúgio, ainda que indiretamente. Sobre isto PIOVESAN:

A Constituição de 1988, ineditamente, consagra o primado do respeito aos direitos humanos, como paradigma propugnado para a ordem internacional. Esse princípio invoca a abertura da ordem jurídica interna ao sistema internacional de proteção dos

direitos humanos. A prevalência dos direitos humanos, como princípio a reger o Brasil no âmbito internacional, não implica apenas o engajamento do País no processo de elaboração de normas vinculadas ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, mas sim a busca da plena integração de tais regras na ordem jurídica interna brasileira. Implica, ademais, o compromisso de adotar uma posição política contrária aos Estados em que os direitos humanos sejam gravemente desrespeitados. (Piovesan, 2018, p.119)

A segunda base legal substancial da proteção aos refugiados no Brasil, a Lei Federal 9.474/1997 surge em um contexto de uma necessidade do país se impor positivamente na esfera internacional no que diz respeito a temática dos refugiados. Essa lei traz elementos inovadores e modernos e é considerada um marco legal na proteção aos refugiados no Brasil. Essa lei apresenta alguns critérios essenciais e procedimentos para a concessão ou cessação do refúgio a esses indivíduos, esta incorpora o “Espírito de Cartagena” em referência a Declaração de Cartagena de 1984, ao adotar a definição ampliada de refugiado. A lei 9.474/1997 estabelece em seu Título I os aspectos que caracterizam a pessoa do refugiado, além das hipóteses de extensão dessa condição para os familiares (art. 2º) e motivos ensejadores para exclusão(art.3º). Ademais, esta lei estipula outras providências. Conforme disposto no art.1º as hipóteses para reconhecimento do refugiado são:

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.

Designa ainda em seu artigo 11, a criação de um órgão presidido pelo Ministério da Justiça, exclusivamente para tratar dessa temática, o CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados) que tem a finalidade de analisar e julgar as solicitações de refúgio; e coordenar ações para promover a eficácia da proteção destinada aos refugiados. Segundo o disposto em lei, o CONARE é composto um representante de cada um destes órgãos: Ministérios da Justiça (que o presidirá), da Saúde, do Trabalho, das Relações Exteriores, da Educação e do Desporto, Polícia Federal e Organização não Governamental que se dedique ao trabalho com refugiados. Acerca das fases para o pedido de refúgio, tem-se que:

O pedido de refúgio, que é gratuito e confidencial, divide-se em quatro fases: 1o passo) solicitação do refúgio por meio da Polícia Federal nas fronteiras; 2o passo)

análise do pedido realizada pelas Cáritas Arquidiocesanas; 3o passo) decisão proferida pelo Comitê Nacional para Refugiados; 4o passo) recurso cabível da decisão negativa do CONARE para o Ministro da Justiça, que decidirá em último grau de recurso. Essa última fase somente ocorre se o refugiado não conseguir o benefício na terceira fase. O pedido de refúgio envolve a participação de quatro organismos: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refúgio – ACNUR, o Departamento da Polícia Federal, as Cáritas Arquidiocesanas e o Comitê Nacional para Refugiados – CONARE. Sendo concedido o refúgio, o indivíduo recebe também um passaporte daquele país que lhe concedeu o benefício. (TÁVORA, 2016, p.160)

Recentemente, o advento da Lei nº 13.445/2017(Lei de Migração), trouxe mais segurança jurídica aos migrantes ao outorgar um tratamento mais humanitário, mais integrativo, e facilitador no que diz respeito à inserção na comunidade, aspectos antes faltosos no dispositivo legal anterior, a lei nº 6.815/1980. A nova legislação versa sobre direitos e deveres do migrante, regula a entrada e permanência de estrangeiros, bem como determina medidas de proteção à brasileiros que se encontram no exterior.

Conforme lição de Sidney Guerra, a lei em comento, introduziu mudanças significativas nessa temática, dentre as quais a desburocratização do processo para regularizar a migração, instituiu uma política para vistos humanitários e a não criminalização por razões migratórias. Ainda de acordo com esse autor, a partir do momento em que uma legislação assemelha os migrantes aos seus nacionais, no que diz respeito à concessão de uma série de prerrogativas, coloca o Brasil em uma posição vanguardista. (GUERRA,2017)

4.1 O FENÔMENO MIGRATÓRIO VENEZUELANO

Nas migrações internacionais contemporâneas, o fenômeno migratório venezuelano para o Brasil, ocorrido desde meados de 2015 e intensificados no ano de 2017 ganhou destaque nas mídias. Acontece que esses deslocamentos massivos de pessoas colocam em prova todos àqueles direitos que lhe são garantidos, no que diz respeito à migração e vêm trazendo novas demandas a comunidade local que muitas vezes não é estruturada para receber esse contingente de pessoas.

A crise política e econômica na Venezuela piorou significativamente, o que provocou problemas como inflação a níveis muito altos, violência, insegurança, desabastecimento, escassez de remédios e produtos básico. Conseqüentemente, ensejou o êxodo de venezuelanos para países vizinhos como Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Brasil, Argentina, em busca de uma melhor condição de vida. Segundo a ACNUR e a OIM (Organização Internacional

para as Migrações), o número de pessoas que deixaram a Venezuela ultrapassa de 4 milhões (ACNUR, 2019), e a ONU chegou a afirmar que o fluxo é semelhante a crise ocorrida em 2015, no Mar Mediterrâneo. (BBC,2018)

Para se ter uma ideia, 2018 foi o ano com maior solicitações para reconhecimento da condição de refugiado (figura 1) sendo Roraima o estado que mais recebeu solicitações (cerca de 50.770), seguido de Amazonas (10.500) e São Paulo (9.977). (ACNUR,2019)

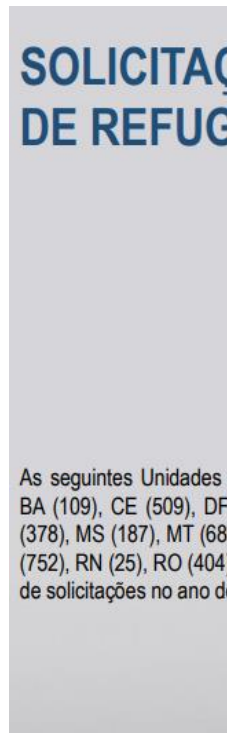


Figura 01/ Fonte: Refúgio em números 2019

No Brasil o acesso de grande parte dos venezuelanos, é pela fronteira terrestre da região norte, no estado de Roraima, através da cidade de Pacaraima. Segundo a ACNUR, o Estado brasileiro recebeu cerca de 168 mil venezuelanos. Este número se comparado a outros países vizinhos não é tão expressivo, por exemplo, a Colômbia recebeu cerca de 1,3 milhão de pessoas, e o Peru, cerca de 768 mil pessoas (Acnur, 2019).

Embora esta quantidade não seja tão significativa, o fato de grande parte dessas pessoas, se deslocarem para cidades com baixa densidade populacional, faz que esse movimento seja significativo socialmente e economicamente, gerando em algumas ocasiões desorganização social e conflitos entre a população local e os estrangeiros, e levou também o

governo do estado de Roraima a decretar estado de emergência. Sobre esta temática Silva e Sampaio:

A gestão de fluxos migratórios mais numerosos em relação aos movimentos tradicionais vem causando diversos desafios para o Brasil, sendo emblemáticos os casos dos haitianos entre 2010 e 2014 e o dos venezuelanos a partir de 2015. O fato desses movimentos terem ocorrido em sua grande maioria pelas fronteiras terrestres também é um fator adicional de dificuldade, visto que o país possui a maioria de sua população nas regiões litorâneas ou próximas ao litoral, criando um cenário em que boa parte das fronteiras brasileiras possui uma densidade demográfica pequena e presença estatal diminuta e focada em efetivos de segurança nacional.(SILVA; SAMPAIO,2018 , p. 737)

Outra entrave ocorrida nesse período foi a tentativa por parte do governo de Roraima, de tornar o acesso à serviços básicos de saúde, através de um decreto. Somente teria acesso a esses serviços se o indivíduo apresentasse um passaporte válido. O Programa De Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio da Cáritas do Rio de Janeiro, expressou preocupação diante desta conduta., visto que essa ação tende a corroborar com a hostilidade contra um povo já vulnerável.(CÁRITAS,2018)

Outro embaraço que ocorreu nesse cenário, foi a do governo de Roraima que diante da inércia da União, ingressou com uma Ação Civil Originária (ACO 3121 TP / RR -STF) requerendo o fechamento da fronteira temporariamente, alegando debilidade em seus sistemas de segurança e saúde. O pedido foi negado pelo Superior Tribunal Federal, segundo a decisão da Ministra Rosa Weber o ato de fechar a fronteira é um ato inconstitucional, que não coaduna com os fundamentos básicos de Direito, e que viola os tratados internacionais aos quais o Brasil se comprometeu.(CONJUR,2018).De acordo com Mendes:

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. (MENDES,2018, p.13)

Com a alta demanda, a falta de recursos e infraestrutura para receber esse contingente, uma das soluções apontadas pelo governo desse estado, para “resolver” essa crise migratória seria um projeto de interiorização, o qual consiste em uma realocação voluntária, removendo parte desses imigrantes dessas cidades e enviando-os à outras estados brasileiros. Essa ação permitiria uma maior integração à comunidade local e inclusão socioeconômica, uma vez que em Roraima a economia é baseada no serviço público, e em outras cidades existiriam mais ofertas de emprego.

Embora o fluxo de venezuelanos tenha acarretado alguns desafios à realidade brasileira, Rocha e Ribeiro defendem que migração não deve ser considerada um problema e sim, um benefício ao país acolhedor, posto que além de aumentar o fluxo de apitais e mercadorias, os novos trabalhadores preenchem lacunas no mercado de trabalho interno, alivia da escassez da mão de obra em setores nos quais a população nativa não deseja trabalhar, aumento da produtividade e moderação da inflação. Ainda segundo os autores, a ideia de crise está atrelada a ideia de impossibilidade de dar respostas eficazes, porquanto tira o foco de problemas reais, que seria a necessidade de melhoria dos serviços públicos e retira do debate, a discussão de melhores estratégias para o acolhimento.(ROCHA E RIBEIRO,2018 ,p.545).

Nesse sentido, tem-se em vista que mesmo com alguns desafios - como por exemplo reconhecimento da documentação nos serviços públicos, dificuldade de inserção o mercado de trabalho ou dificuldade no acesso ao serviço de saúde - há um esforço por parte do Estado Brasileiro para controlar a situação de crise, acolhendo essas pessoas em situação de vulnerabilidade no território nacional, de forma a assegurar a dignidade a esses indivíduos e garantir seus direitos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Presenciamos atualmente um dos maiores níveis de deslocamento forçado na história. A discussão da questão do refúgio é tema de grande importância para os Direitos humanos e o Direito Internacional. A partir do estudo da revisão bibliográfica, foi possível entender como se efetiva essa proteção nos planos internacional e nacional. Como foi mencionado, refugiado é aquele indivíduo que sofre violações por conta de fundado temor de perseguição, tem a necessidade de deslocar-se do seu local de origem a fim de resguardar os seus direitos humanos básicos, e sua segurança. É imperioso lembrar que o refugiado não está nessa situação pela sua própria vontade, fugir do seu local de origem se torna uma condição para a sua existência. Somente assim poderão ser asseguradas uma vida digna, dado que as violações as quais estes foram submetidos, se cessarão.

O direito internacional dos refugiados se desenvolve e ganha relevância na medida em que se cria uma consciência da importância do ser humano. Consequentemente, no âmbito internacional foram ratificados instrumentos que salvaguardassem a vida desses indivíduos,

em situação vulnerável, como por exemplo o Estatuto dos refugiados de 1951 e o protocolo do estatuto, de 1967.

Mesmo com a salvaguarda dos instrumentos de proteção, ainda existem grandes impasses do Direito Internacional dos Refugiados atualmente, em relação a sua efetivação visto que depende da vontade e da cooperação dos Estados. Sem essa cooperação a proteção não é tão efetiva.

Embora a legislação brasileira tenha avançado ao longo dos tempos e esta seja considerada como uma das legislações mais atuais e modernas, ainda tem muito a se fazer, posto que não se funciona em toda a sua plenitude. O Estado brasileiro tem historicamente uma participação ativa no contexto mundial do refúgio, dado que é signatário de diversos tratados internacionais, estreitando sua relação com outros países, além de possuir sua própria lei interna sobre o tema, sempre com o objetivo de acolhida humanitária e proteção aos migrantes.

O desafio crescente da migração Venezuelana impõe uma premência de uma ação conjunta entre os atores governamentais responsáveis pelo reconhecimento, reassentamento, documentação, controle e proteção aos refugiados. Mesmo com dificuldade de oferecer os serviços básicos a sua própria população, existe um esforço do governo em garantir os direitos básicos aos refugiados. A exemplo do que ocorreu em Pacaraima e Boa Vista, cidades pouco populosas e que não estavam preparadas para abarcar a quantidade de pessoas que lá chegaram.

Deve-se além de aprimorar a infraestrutura local, melhorar a questão da integração socioeconômica para essas pessoas, ademais, desmistificar junto à sociedade a ideia de que migrantes são responsáveis por ocupar postos de trabalho de nacionais, ameaçam a garantia dos seus direitos sociais, e de que são somente custo para a máquina pública, diminuindo assim preconceito e xenofobia.

Conclui-se que a questão dos refugiados está longe de ser concluída. Faz-se necessário um olhar mais sensível para essas pessoas em situação vulnerável. Muito mais do que uma legislação moderna que abarque a proteção desses indivíduos. Na prática cada Estado precisa não somente acolher, mas integrar esse indivíduo à comunidade, proporcionando meios para que este possa subsistir, de forma a flexibilizar o direito dos envolvidas para ambos, população local e refugiados, sejam amparados

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ACNUR. **5 dados sobre refugiados que você precisa conhecer.** Disponível em:< <https://www.acnur.org/portugues/2019/04/09/5-dados-sobre-refugiados-que-voce-precisa-conhecer/>>. Acesso em: 04 de novembro de 2019.

ACNUR. **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas.** 2016. Disponível em:< <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Colet%C3%A2nea-de-Instrumentos-de-Prote%C3%A7%C3%A3o-Nacional-e-Internacional.pdf>>. Acesso em: 07 de novembro de 2019.

ACNUR. **Dados sobre o Refúgio no Brasil.** Disponível em:< <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 05 de dezembro de 2019.

ACNUR. **Manual de procedimentos técnicos para determinar a condição de refugiados de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados.** Brasília. 2004. 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](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: 26 de novembro de 2019.

ACNUR. **Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo o ACNUR e a OIM.** Disponível em:< <https://www.acnur.org/portugues/2019/06/07/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-o-acnur-e-a-oim/>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2019.

ACNUR. **Relatório Refúgio em Números.** 4 ed. Disponível em:< https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_verse%CC%83o-23-de-julho-002.pdf>. Acesso em: 05 de dezembro de 2019.

BBC. **ONU diz que crise migratória na Venezuela já está quase no nível de fluxo de refugiados no Mediterrâneo.** Disponível em:< <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45307311>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2019.

Brasil. Cadernos PROLAM/USP Ano 4, vol. 2, p. 57-76, 2005. Disponível em:<<http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/81791/85099>>. Acesso em: 09 de novembro de 2019.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. **Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.** Brasília, 1997. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 30 de novembro de 2019.

CÁRITAS. **Nota: Decreto do governo de RR tende a reforçar hostilidade contra venezuelanos.** Disponível em:< <http://www.caritas-rj.org.br/nota-decreto-do-governo-de-rr.html>>. Acesso em: 05 de dezembro de 2019.

CONJUR. **Rosa Weber proíbe fechamento da fronteira do Brasil com a Venezuela.** Disponível em:< <https://www.conjur.com.br/2018-ago-06/rosa-weber-proibe-fechamento-fronteira-brasil-venezuela>>. Acesso em: 04 de dezembro de 2019.

Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados.1951. Disponível em:<[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao relativa ao Estatuto dos Refugiados.pdf?view=1](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao%20relativa%20ao%20Estatuto%20dos%20Refugiados.pdf?view=1)>. Acesso em: 05 de novembro de 2019.

G1.Governo de Roraima assina decreto que torna mais rígido acesso de estrangeiros a serviços públicos. Disponível em:<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/08/01/governo-de-roraima-assina-decreto-que-torna-mais-rigido-acesso-de-estrangeiros-a-servicos-publicos.ghtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=share-bar-smart&utm_campaign=share-bar>. Acesso em: 05 de dezembro de 2019.

GUERRA, Sidney. **Direitos humanos: curso elementar .5. ed.** São Paulo: Saraiva, 2017.

GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público.**11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e a sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** São Paulo: Método, 2007.

Mandato do ACNUR. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/mandato-do-acnur/>>. Acesso em 03 de novembro de 2019.

MENDES, Tatiana Larissa. **A trajetória jurídico-histórica do acolhimento aos refugiados: o caso dos venezuelanos no brasil em 2018.**Disponível em:<<http://ri.ucsal.br:8080/jspui/handle/prefix/1001>>. Acesso em: 03 de dezembro de 2019.

MOREIRA, Julia Bertino. **A Problemática dos Refugiados na América Latina e no** novembro de 2019.

ONU. **Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. 1945. Disponível em:<<https://nacoesunidas.org/carta/cij/>>. Acesso em :10 de novembro de 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.18. ed., rev. e atual**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ROCHA, Gustavo do Vale; RIBEIRO, Natália Vilar Pinto. Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias. **Revista jurídica da Presidência**.Brasília.V.20.2018-2019.p.541-563.Disponível em:<<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/issue/view/133/showToc>>. Acesso em: 05 de dezembro de 2019.

SILVA, João Carlos Jarochinki; Sampaio, Cynthia. As Ações Decorrentes Da Migração De Venezuelanos Para o Brasil – Da Acolhida Humanitária à Interiorização. *In*: ANNONI, Danielle (Coord.). **DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O BRASIL**. Curitiba: Gedai. UFPR, 2018.

TÁVORA, Fabiano. **Direito internacional público (Coleção Diplomata**. São Paulo: Saraiva, 2016.