

REFUGIADOS NO BRASIL:

O tratamento jurídico-administrativo dos venezuelanos em situação de refúgio no território nacional.

Danielle Brígida Carvalho¹

Rodrigo Vitorino Souza Alves²

RESUMO: Este artigo se propõe a analisar os mecanismos legais, nacionais e internacionais, voltados à proteção de refugiados, para, assim, verificar se tais legislações têm atendido às necessidades dessa população, tomando como base o caso da imigração de venezuelanos para o Brasil nos últimos dois anos. O que se pretende provar com o desenvolvimento deste trabalho é que o amparo jurídico oferecido aos refugiados no Brasil, embora esteja em conformidade com os reclames internacionais, não tem sido suficiente para evitar ofensas aos direitos humanos dessas pessoas, muitas vezes submetidas a situações e atividades degradantes na busca de seu sustento e permanência no país.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Refugiados, 2. Brasil, 3. Venezuelanos, 4. Direitos humanos.

INTRODUÇÃO

O grande contingente de refugiados existente na atualidade se constitui como algo preocupante para a comunidade internacional. De maneira geral, entende-se como refugiados pessoas que são obrigadas a deixar o seu país em decorrência de guerras, conflitos civis, situações de violência e/ou perseguição, ou quaisquer outras eventualidades que representem uma ameaça à segurança, à liberdade e à vida desses migrantes forçados, bem como à garantia dos direitos humanos. Assim, essas pessoas

¹ Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia, pós-graduada em Gestão Pública pela Universidade Católica Dom Bosco e graduanda em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Email: bcarvalho.danielle@gmail.com.

² Professor na área de Direitos Fundamentais e Fundamentos do Direito na Faculdade de Direito “Professor Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: rodrigo.vitorino@ufu.br.

buscam pelo refúgio em outro Estado para que possam assegurar a proteção e resguardar suas vidas.

Uma vez concedido o refúgio pelas autoridades competentes do país acolhedor, o refugiado pode passar por repatriação voluntária, integrar-se ao local ou ser reassentado. A primeira possibilidade é a mais desejada, porém muito improvável devido aos riscos envolvidos. A segunda consiste na integração do refugiado ao país estrangeiro e a última em um deslocamento para um terceiro país.

A integração do refugiado confere a ele os mesmos direitos de assistência básica recebida por qualquer outro estrangeiro que resida legalmente no país e direitos civis básicos como assistência médica, direito ao trabalho ou educação para as crianças. Trata-se da proteção efetiva que agrega, também, a proteção contra a devolução: o Princípio da Não-Devolução. Ademais, os refugiados começam a ter o dever de cumprir as leis domésticas e a respeitarem os costumes do país de acolhida (ACNUR, 2018d).

A Segunda Guerra Mundial constituiu-se como um marco histórico para a questão dos refugiados no sistema internacional. A opressão causada pelos regimes totalitários e o grande deslocamento de pessoas na época – 40 milhões, aproximadamente – impulsionaram a necessidade de se criarem medidas que pudessem regulamentar melhorias para a questão dos refugiados e da dignidade da pessoa humana (MOREIRA, 2005). Foi nesse contexto que surgiram os órgãos internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) – em 1950 – e a legislação voltada a essa situação, a fim de auxiliar os refugiados no período pós-guerra.

O objetivo geral deste artigo é investigar os mecanismos legais (nacionais e internacionais) destinados à defesa de refugiados, para, assim, a partir do caso das imigrações de venezuelanos para o Brasil, averiguar se tais legislações atendem às suas necessidades e direitos. Trata-se de um tema recente e que contribui não somente para avanços na pesquisa do tema, mas também para subsidiar processos de transformação social, visto que tem como objeto de estudo a crise humanitária que têm gerado um enorme contingente de refugiados em diversos países, inclusive no Brasil.

Dessa forma, a fim de que seja elucidada essa temática, este artigo encontra-se estruturado em quatro partes além dessa introdução. Na primeira, realiza-se uma análise histórica da problemática dos refugiados por meio dos dispositivos internacionais de proteção existentes. Em seguida, a discussão se volta para a práxis do acolhimento dos refugiados no Brasil, que agrega a criação da Lei 9.474/97 e do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Na terceira parte, são apresentados os dados concernentes ao

tema em uma perspectiva doméstica, com ênfase caso das imigrações de venezuelanos para o Brasil, desde o ano de 2015. Na sessão seguinte, será levantada uma discussão sobre os dados relatados. Por fim, têm-se, na última seção, as considerações finais.

1. OS MECANISMOS LEGAIS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

Todos os anos milhões de pessoas atravessam as fronteiras de seus países para buscar refúgio em algum lugar seguro. A agência da Organização das Nações Unidas (ONU) para refugiados – ACNUR - foi criada em 1950 por meio de uma resolução da Assembleia Geral com o intuito de reassentar refugiados europeus após a Segunda Guerra.

Com o passar dos anos e sucessivas crises humanitárias, o ACNUR ganhou novas atribuições, tendo como principal missão hoje proteger e auxiliar refugiados e populações deslocadas em virtude de guerras, perseguições e demais infortúnios. É sua responsabilidade contabilizar e monitorar o número de refugiados, deslocados internos³, apátridas, solicitantes de asilo e, principalmente, encontrar soluções eficazes, seguras e duradouras para esse contingente. O princípio da não-discriminação, basilar na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o qual preconiza que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, é também fundamental para o mandato de proteção do ACNUR. (ACNUR, 2018b).

Atualmente, a agência tem, inclusive, sistemas facilitados de arrecadação de doações, por simples operações de cartão de crédito, para não só adquirir suprimentos básicos como água potável, tendas e alimentos, mas também para manter seu trabalho nos abrigos.

No que tange a legislação concernente ao tema, em 1951 foi criada a Convenção da ONU sobre Refugiados e, em 1967, o seu Protocolo. Trata-se de fundamentos da proteção aos refugiados e que servem de base para diversos princípios, legislações e práticas internacionais, regionais e domésticas. Todos os países latino-americanos

³ Deslocamento forçado é qualquer tipo de migração em virtude de força maior, desde alterações climáticas, desastres naturais até conflitos armado, que coloquem em risco a vida e os direitos das pessoas. A título de esclarecimento, imigrar é o ato de entrar provisória ou permanentemente num país estrangeiro, sendo que a emigrar é o contrário, o ato de deixar um país para residir em outro. E ainda, migração é o termo que se refere a esses dois movimentos. Fonte: <https://www.dicio.com.br>.

ratificaram a Convenção, com exceção de Cuba e México. A verificação da obediência à Convenção e ao Protocolo de 1967 é também função do ACNUR⁴.

A Convenção de 1951 aduz que os refugiados não podem ser expulsos ou devolvidos para os territórios onde suas vidas ou liberdade estejam ameaçadas. Além disso, estabelece os direitos básicos que os países signatários devem prover aos refugiados. Uma das maiores contribuições dessa Convenção foi trazer a definição de refugiado, descrita no trecho a seguir:

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 (ACNUR, 2013, p. 68).

Embora tivesse preocupação em criar uma aceção clássica para o termo, esta Convenção é problemática quanto à “reserva geográfica”, uma vez que englobava tão somente, no conceito de refugiado, aqueles que são de origem europeia, ou seja, quem estava estritamente ligado aos acontecimentos que antecedem 1º de janeiro de 1951 e as consequências geradas pela Segunda Guerra Mundial (MOREIRA, 2005).

A inaplicabilidade da definição clássica para uma realidade mais abrangente não se dá ao acaso, mas foi articulada devido a uma gama de interesses envolvidos no contexto de Guerra Fria. Isso porque naquele momento, a maioria dos refugiados era oriunda do leste europeu e fugia dos países socialistas, corroborando, assim, com os ideais e estratégias dos países do Ocidente: que além de buscarem enfraquecer o bloco soviético, buscavam mão de obra barata para a reconstrução europeia. Além do mais, não existiam grandes diferenças culturais, já que se tratava de europeus sendo acolhidos em outros países do continente (MOREIRA, 2010). Independentemente dessa questão, a Convenção consolidou os dispositivos internacionais voltados aos refugiados e forneceu a base legal de seus direitos em âmbito global.

⁴ Sobre esse tema, v. também GOODWIN-GILL, Guy. S. **The International Law of Refugee Protection**. Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies, 4 apr. 2014. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199652433.001.0001/oxfordhb-9780199652433-e-021>>. Acesso em: 29 de novembro de 2018.

É interessante destacar que o conceito jurídico de refugiado foi de grande valia para proteger as vítimas de deslocamento forçado em todo esse período. Antes mesmo do marco da Convenção de 1951, adotava-se um critério grupal, tendo como base o fato de determinados grupos de pessoas serem privados da proteção de seu país de origem. Em seguida, com a ascensão do nazismo, empregou-se o critério da perspectiva social, atendo-se para as pessoas afetadas por eventos políticos ou sociais, não olvidando-se do fenômeno persecutório. Anos depois, com o advento da Convenção de 1951, pela primeira vez foi estabelecido um critério jurídico universal, que incorporou os elementos nacional e racial como fatores determinantes de perseguição. A diferença central dos critérios anteriores é a individualização do ser humano na condição de refugiado. (CARNEIRO, 2012).

Cabe, ainda, ressaltar que:

A grande novidade que foi de uma originalidade que permanece como exemplo único até hoje no direito internacional é que transforma o temor numa categoria jurídica, já que a perseguição não necessita ser efetiva, mas a ameaça real e o temor já justificam a proteção internacional daquela pessoa. Este critério é absolutamente coerente com a proteção da pessoa humana, da preservação de direitos fundamentais, já que não atua sobre dano senão preservando a pessoa de sofrer violação de seus direitos fundamentais. Tal critério vem sendo universalizado no arcabouço da preservação dos direitos humanos fundamentais, onde em geral os mecanismos jurídicos são acionados por violações desses direitos, tendo caráter reparatório. Pois se tratamos de direitos fundamentais, cabe sobretudo a proteção, cabe evitar as violações e não atuar sobre o dano, quase sempre irreparável do direito fundamental da pessoa humana. (CARNEIRO, 2012, p.17-18).

Já em 1967, com o desenvolvimento do processo de descolonização africana e asiática e um aumento significativo do fluxo de refugiados no período, houve a necessidade de criar alguma legislação que abordasse o conceito de refugiado de maneira mais abrangente, não se restringindo tão somente à Europa. É nesse momento que é criado o Protocolo da ONU sobre Refugiados. Todos os países da América Latina aderiram a ele, com exceção de Cuba e México. Atualmente, cerca de 150 países são signatários da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967. Esses dois instrumentos são os meios pelos quais assegura-se a qualquer pessoa exercer o direito de procurar e receber refúgio em outro país (ACNUR, 2018d).

A criação de Comitês também fez parte da tentativa de lidar com a questão dos refugiados de maneira mais proativa. Em 1954, um Comitê Consultivo foi criado pelo Conselho Econômico e Social da ONU, do qual o Brasil fez parte, uma vez que recebeu um grande contingente de refugiados europeus após a Segunda Guerra. Em 1957, a Assembleia Geral da ONU concebeu o Comitê Executivo do ACNUR composto por países engajados com a problemática e com interesse e disposição para solucionar o problema dos refugiados.

Outro marco para a legislação humanitária se dá na década de 1980, período em que existiam vários países da América Latina com regimes ditatoriais vigentes. Os refugiados eram oriundos principalmente da América Central e buscavam proteção nos países vizinhos ou Estados Unidos e Canadá. (MOREIRA, 2005). Assim, fez-se necessária a criação de um instrumento regional de proteção aos refugiados, aplicado ao sistema interamericano: a Declaração de Cartagena de 1984.

A Declaração de Cartagena, por sua vez, trouxe uma definição ampliada de refugiado – indo além das situações previstas pelas convenções internacionais – incorporando as situações de conflitos armados presentes na região, como pode ser elucidado no trecho a seguir:

Deste modo, 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, 2013, 99-100).

A Declaração de Cartagena não possui caráter vinculativo, entretanto, a maioria dos Estados a aplica. Além disso, ela se constitui como elemento essencial do Direito Costumeiro da região. Vale ressaltar que, trata-se de um importante mecanismo de cooperação entre os países latino-americanos, demonstrando a solidariedade regional frente ao problema dos deslocamentos forçados nas Américas (MOREIRA, 2005).

A Declaração inspirou, também, a incorporação de princípios em algumas legislações domésticas, como foi o caso do Brasil. Nas palavras de Barreto e Leão (2010):

Na prática, o espírito de Cartagena tem sido gradualmente incorporado na legislação brasileira desde que a Constituição foi promulgada em

1998. O primeiro artigo da Constituição do Brasil enumera seus elementos fundamentais, incluindo “a dignidade da pessoa humana”, e o artigo terceiro descreve o objetivo fundamental do Brasil em “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Ademais, o artigo quarto – referindo-se aos princípios que regem as relações internacionais – cita, entre os outros critérios, “a prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e a concessão de asilo político”. Além disso, a Constituição enfatiza que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade...”. Ela ressalta que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BARRETO; LEÃO, 2010, p.1).

É possível perceber facilmente que se fazem presentes em todos esses dispositivos os preceitos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948.

No evento comemorativo do aniversário de 10 anos da Declaração de Cartagena confirmou-se sua relevância, e foi editada a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas. Esta, acrescentou uma visão inovadora sobre a proteção dos deslocados internos, evidenciando a violação de direitos humanos como causa do deslocamento. Nesse evento, reconheceu-se a importância da convergência entre os sistemas internacionais de proteção da pessoa humana (BARRETO; LEÃO, 2010).

Em 2004, a comemoração dos 20 anos da Declaração de Cartagena resultou na Declaração e no Plano de Ação do México. O intuito era revigorar o amparo aos refugiados na região da América Latina e, para isso, criou-se um plano de ação regional.

No ano de 2010, mais uma reunião rememorativa aconteceu, dessa vez em Brasília-DF. Celebrou-se os 60 anos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. Naquele momento, aprovou-se a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas no Continente Americano, a qual recomendou que se continuasse a implementação do Plano de Ação do México como marco regional que respondesse às adversidades da região (ACNUR, 2015).

Em 2014, no encontro “Cartagena + 30”, o ACNUR e os ministros dos Estados latino-americanos e caribenhos se reuniram em Brasília para reiterar a cooperação internacional e a solidariedade regional como soluções efetivas aos refugiados, apátridas

e deslocados na região. Na ocasião, o então juiz da Corte Internacional de Justiça, Antônio Augusto Cançado Trindade afirmou que:

É necessário avaliar as Consultas de 2014 em perspectiva histórica, tendo em mente as Consultas das duas décadas anteriores, de San José de Costa Rica, em 1994, e do México, em 2004, para bem apreciar a ampliação aplicável do direito. A evolução do Direito, no presente domínio de salvaguarda dos direitos da pessoa humana, deve ser examinada sob a ótica das novas respostas às mutáveis necessidades de proteção; a centralidade é da pessoa humana. Cada Declaração resultante das Consultas anteriores do ACNUR é fruto de determinado momento histórico. Mas todas elas, inclusive a que estamos prontos a aprovar na Conferência Interministerial de Brasília, marcam a temática dos refugiados, deslocados e migrantes, em seu contexto mais amplo, e o universo conceitual do cumprimento dos direitos humanos em todas as circunstâncias. De San José/1994 ao México/2004 e a Brasília/2014, foram reconhecidas convergências entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional dos Refugiados, e o Direito Internacional Humanitário. (...) Compreendeu-se que, em lugar de categorizações subjetivas de pessoas (conforme as razões que as levaram a abandonar seus lares), passamos à aprovação do critério objetivo das necessidades de proteção. Isso abarca um número consideravelmente maior de pessoas (inclusive os deslocados internos), tão vulneráveis como os refugiados, não havendo lugar para *vacatio legis*. Com isso, conquistase a ampliação do *derecho de protección* aplicável em benefício de todos os seres humanos protegidos (CANÇADO TRINDADE, 2015, p.28).

Na visão de Jubilit e Madureira (2014), os desafios do marco de Cartagena + 30 se substanciavam não só no expressivo aumento de refugiados e migrantes forçados, mas também na falta de instrumentos legais que acarretassem em obrigações jurídicas de proteção e acolhimento para os Estados. Ainda assim, os progressos dos compromissos estabelecidos ao longo de 30 anos foram perceptíveis. Nas palavras de Cançado Trindade:

(...) Estas três décadas das Consultas do ACNUR são um exemplo único em todo o mundo. Não há outra região do mundo que tenha procedido do mesmo modo; é este um patrimônio jurídico dos países e povos de nossa região (CANÇADO TRINDADE, 2015, p.32).

Dois anos depois, em 2016, os Estados-membros da ONU assinaram a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes. Ela estabeleceu como responsabilidade do ACNUR o desenvolvimento do Marco Integral de Resposta aos Refugiados (MIRR), que se desdobra em um compromisso solidário entre os signatários

de reafirmar o respeito aos direitos humanos, de forma mais pragmática. O ACNUR recebeu como incumbência a aplicação do MIRR que, na prática, é uma espécie de pacto global sobre refugiados, com o intuito de apresentar uma resposta rápida e sistemática que beneficie os refugiados e os países que os acolhem, envolvendo outros interessados além do governo e da ONU, como instituições financeiras internacionais, agentes de empresas e da sociedade civil. Com base nas experiências com o MIRR, o ACNUR submeteu à Assembleia Geral da ONU uma proposta para ampliar os compromissos com o “Pacto Global para Refugiados”, ainda em 2018 (ACNUR, 2018c).

2. LEI FEDERAL 9.474/97 E A PRÁXIS DE ACOLHIMENTO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

A vinda de refugiados para o Brasil teve início no pós-Segunda Guerra Mundial, quando o país se esforçou para acolher milhares de refugiados, deslocados e apátridas existentes na Europa. Entretanto, pouco tempo depois, com a instalação do regime militar no país (1964-1985), as questões humanitárias e de refúgio não foram consideradas como uma prioridade na agenda do governo, o que dificultou a concessão de refúgio para não europeus, sobretudo, latino-americanos perseguidos por outros regimes autoritários. Naquela época, o instrumento de asilo era mais utilizado, uma vez que a tendência era de que os indivíduos fossem considerados apenas como opositores dos regimes então vigentes. Normalmente, eles recebiam um visto de turista e depois eram reassentados em outros países (BÓGUS; RODRIGUES, 2011).

Somente em 1986, com a redemocratização no Brasil (e na América do Sul) que a problemática do refúgio obteve avanços. O governo brasileiro começou a aplicar o mecanismo regional de proteção aos refugiados, que fora estabelecido em 1984, e a acolher refugiados do mundo inteiro.

Em seguida, duas bases legais importantes surgiram no ordenamento jurídico brasileiro concernente a essa temática. A Constituição Federal de 1988 e a Lei Federal de 9.474/97. A primeira, detém em seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, assim como o objetivo fundamental da República da promoção do bem de todos, sem quaisquer discriminações e preconceitos. E a segunda, elaborada nos anos 1990 em um contexto que agrega a ideia contemporânea de globalização, e que demandava ao país a

necessidade de reorganização da agenda externa, se impôs no sistema internacional de maneira positiva. Além disso, no período da redemocratização, nasceu um grande esforço de promover e defender os direitos humanos, os quais foram demasiadamente violados em outrora.

Dessa forma, surgiu o fundamento legal do ordenamento jurídico brasileiro para proteção dos refugiados. O projeto, elaborado com colaboração técnica do ACNUR, após ser aprovado, foi transformado na Lei 9.474/97 (BÓGUS; RODRIGUES, 2011). Em seu Artigo 1º, reconhece 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 (BRASIL, 1997).

O papel humanitário da Lei 9.474/97 se desenvolveu graças à sua definição ampliada de refugiado – inspirada nos princípios da normativa de Cartagena – uma vez que não impõe condições específicas e ainda estende o direito a parentes mais próximos, possibilitando a reunião familiar e garantindo maior adaptação do refugiado no país (SOARES, 2012).

Pode-se afirmar que:

A lei 9.474/97 apresenta, além da mencionada definição ampliada, alguns pontos essenciais para a proteção dos refugiados, entre os quais se destacam: (1) o estabelecimento do CONARE como órgão multifacetado e encarregado das decisões em primeira instância sobre a concessão do refúgio e das políticas públicas para os refugiados, como mencionado; (2) o estabelecimento de um procedimento específico para a concessão do refúgio; (3) o fato de ser um diploma específico sobre refugiados não misturando a proteção a esses com temas gerais de migração; (4) a permissão para obtenção de documentos pelos solicitantes de refúgio, e (5) o fato de elencar soluções duráveis para os refugiados. Esses pontos são importantes, pois auxiliam a realização dos programas de proteção, assistência e integração da população refugiada (JUBILUT, 2012, p.44)

Assim, a literatura acerca do instituto do refúgio parece ser unânime quanto ao pioneirismo e o papel de liderança exercido pelo Brasil frente a essa questão. O fato de

o país apresentar uma legislação moderna sobre o tema facilitou o reconhecimento de milhares de refugiados (ACNUR, 2018d).

Outro papel importantíssimo desempenhado pela Lei 9.474/97, conforme citamos, foi a instituição do CONARE, que age como um modelo tripartite entre o Estado, o ACNUR e a sociedade civil. (BÓGUS; RODRIGUES, 2011). Os componentes do Comitê são:

- Ministério da Justiça e Segurança Pública, que o preside;
- Ministério das Relações Exteriores;
- Ministério do Trabalho e Emprego;
- Ministério da Saúde;
- Ministério da Educação;
- Departamento de Polícia Federal;
- Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, como representantes da sociedade civil organizada, e a Caritas Arquidiocesana de São Paulo, como suplente; e
- ACNUR, como membro consultivo com direito à voz, mas sem voto, que tem seu escritório central em Brasília e unidades descentralizadas em São Paulo (SP), Manaus (AM) e Boa Vista (RR), atuando em cooperação com o CONARE e em coordenação com os governos federal, estaduais e municipais, além de outras instâncias do Poder Público (ACNUR, 2018d, p.19).

É responsabilidade do CONARE:

- I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
- II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
- III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
- IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
- V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei (ibid., 2018d, p.19).

A jurisprudência do Comitê é calcada no fundamento de perseguição materializada e/ou no fundado temor de perseguição consubstanciado por parte do solicitante para o reconhecimento do refúgio frente à Lei 9.474/97 e levando-se em conta também questões humanitárias. Esses elementos devem ser devidamente comprovados para que se obtenha o status de refugiado no Brasil. Assim, o temor, para ser fundado, deve ser razoavelmente caracterizado e não baseado em suposições, sendo descartadas as situações em que o deslocamento é considerado preventivo (LEÃO, 2010).

Posto isso, a instituição analisa – caso a caso – tais elementos nos depoimentos das pessoas que demandam refúgio. Logo, a credibilidade e a coerência do solicitante são de fundamental importância para o processo, uma vez que ele depende da veracidade das informações prestadas e da história pessoal narrada pelo indivíduo.

Tais condições podem ser verificadas de forma subjetiva pelo avaliador, assim como por parte do solicitante as informações podem ser apresentadas de forma parcial. Para tanto, o CONARE adota o princípio do *in dubio pro refugiado*, ou seja, na dúvida, a decisão deve ser sempre em favor do solicitante e da vida, em prol da proteção internacional da pessoa humana (ibid., 2010).

Além disso, o CONARE está atento aos solicitantes pertencentes aos grupos de risco ou grupos vulneráveis. Trata-se de mulheres, crianças, homossexuais, formadores de opinião pública, etc.. Nesse coletivo, é possível verificar vários casos de perseguição, violência sexual e recrutamento forçado para combates (envolvendo mulheres e crianças). Há o entendimento de que somente os casos que abrangerem recrutamento forçado por forças combatentes irregulares serão passíveis de terem solicitação de refúgio deferida.

O CONARE não detém dificuldade em conceder o refúgio às solicitações de pessoas cujos países de origem encontram-se em um cenário de fragilidade ou apresentam mecanismos de proteção frágeis ou inexistentes com relação a determinados segmentos sociais, como as minorias étnicas. Vale ressaltar que, para o CONARE, não basta a discriminação racial para configurar o refúgio. É necessário que seja comprovada a perseguição e/ou seu fundado temor.

Existe ainda o refúgio *sur place*. Nesse caso, os indivíduos encontram-se fora dos seus países de origem no momento em que podem surgir determinadas circunstâncias que os impeçam de regressar, podendo demandar o instituto do refúgio (ibid., 2010).

Enfim, a jurisprudência do CONARE agrega os princípios normativos e doutrinários mais contemporâneos do Direito Internacional dos Refugiados em suas decisões. Além do mais, engloba “um olhar crítico e fincado nas premissas da convergência das três vertentes da proteção internacional e da pessoa humana (Direito dos Conflitos Armados, Direitos Humanos e Direito dos Refugiados)” (ibid., p.80, 2010).

As organizações não-governamentais também realizam um trabalho imprescindível para a proteção dos refugiados que são acolhidos no Brasil. Dentre elas,

as mais importantes são: a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP), a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ), o Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Guarulhos (CDDH) e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). Além disso, com o intuito de assegurar a assistência humanitária e facilitar a integração dos refugiados, existem as Redes de Proteção Solidária, constituídas por pessoas e organizações envolvidas e/ou sensíveis à causa dos refugiados e que buscam prover maior inclusão desses indivíduos. Todas essas instituições trabalham em parceria com o ACNUR (ACNUR, 2018d).

Já há quase 20 anos, com o intuito de contribuir com a divulgação da problemática dos refugiados, o ACNUR estabeleceu a Cátedra Sérgio Vieira de Melo (CSVM), que visa promover a educação, a pesquisa e a extensão acadêmica voltadas aos refugiados, bem como difundir a temática junto às universidades, por meio da introdução do tema nas ementas, palestras e pesquisas. Dessa forma, busca-se incentivar a formação acadêmica de professores e estudantes nesse tema, além de procurar estimular o acesso dos refugiados ao ensino superior e a revalidação de diplomas (SOARES, 2012).

Não menos importante, a Rede Solidária para Migrantes e Refugiados agrega em torno de 67 entidades com atuação em todo território nacional, inclusive algumas em pontos fronteiriços isolados. Seu objetivo é fornecer orientações e informações às pessoas em mobilidade acerca da proteção oferecida pelo governo brasileiro. Há, também, comitês estaduais que buscam facilitar o acesso dos imigrantes às políticas públicas e à integração social, econômica e cultural (ACNUR, 2018d).

No Brasil, as políticas de assistência ao refugiado estão calcadas em três eixos principais: saúde, alimentação e moradia. No que tange ao acesso à saúde, todos os estrangeiros têm garantido o atendimento nos hospitais públicos, de acordo com a Constituição Federal. O ACNUR destina verbas para algumas ONGs que realizam a compra de medicamentos e existe, ainda, a preocupação com o atendimento psicológico. Para a assistência à alimentação existem iniciativas que buscam oferecer alimentos mais baratos para os refugiados, assim como descontos nos preços das refeições. Quanto à assistência à moradia, a mesma é conferida por meio de abrigos públicos, albergues e, uma vez reassentado, o refugiado poderá ter seu aluguel pago pelo ACNUR por um determinado tempo (BÓGUS; RODRIGUES, 2011).

Já as políticas de integração são conferidas por meio de iniciativas voltadas para educação, trabalho e cultura. Para a educação, inicialmente são indispensáveis aulas de

português, oferecidas pelas ONGs e por algumas universidades parceiras. A Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) foi pioneira ao criar um processo seletivo de ingresso ao ensino superior destinado aos refugiados. Quanto à integração através do trabalho, várias instituições têm oferecido cursos profissionalizantes apenas para os refugiados. E, finalmente, para prover acesso à cultura, as ONGs, juntamente com outras parcerias, oferecem acesso gratuito à internet e às áreas de lazer e cultura (ibid., 2011).

No entanto, esses indivíduos detêm um acesso insatisfatório às políticas públicas. Por exemplo, muitos reúnem condições para serem beneficiários de programas assistenciais do governo, como os de transferência de renda, mas poucos sabem que possuem esse direito, o que reflete a falta de ação das prefeituras dos municípios onde se encontram os refugiados. Há um acesso precário aos serviços públicos e existe, ainda, uma dificuldade para o reconhecimento dos diplomas universitários. Assim, os refugiados lidam com discriminação, condições de trabalho incertas e baixos níveis salariais, o que interfere de maneira negativa na capacidade de reconstrução de uma vida (ibid., 2011). Tal fato é elucidado no trecho seguinte:

Os refugiados sofrem as mesmas limitações e passam pelas mesmas dificuldades que afetam os cidadãos brasileiros de uma forma geral: (...) uma estrutura básica de serviços como saúde, educação, moradia e emprego bastante deficiente; além de uma insuficiência de políticas públicas e instituições assistenciais e de problemas sociais graves como o desemprego e a violência. Além disso, (...) a falta de informação sobre a temática do refúgio por parte da sociedade, leva os refugiados a viverem situações difíceis, sendo muitas vezes rejeitados e confundidos com foragidos ou pessoas que cometeram crimes em seus países e fugiram para o Brasil, ou ainda como ameaças à garantia dos direitos sociais da população local. Essa visão equivocada dificulta bastante a integração local dos refugiados, principalmente nos processos de seleção para contratação no setor formal de empregos (SOARES, 2012, p. 224).

Em suma, a Lei brasileira 9.474/97 é suficientemente complexa, já que possui soluções concretas e medidas inovadoras com relação às outras legislações brevemente analisadas. Entretanto, mesmo com a sua eficácia e importância, as condições de vida dos refugiados no Brasil mostram-se demasiadamente frágeis, como será apresentado nas seções seguintes.

3. CRISE NA VENEZUELA, IMIGRAÇÕES E PEDIDOS DE REFÚGIO AO ESTADO BRASILEIRO.

O grande contingente de migrantes forçados no mundo ainda se constitui como algo desafiador para a comunidade internacional. Segundo dados do ACNUR, testemunhamos atualmente os maiores índices de deslocamento forçado já registrados: 68.5 milhões de pessoas, sendo 40 milhões de deslocados internos, 25.4 milhões de refugiados e 3.1 milhões de solicitantes de refúgio, conforme registros publicados em junho de 2018. Desses refugiados, 57% vêm de três países: Sudão do Sul, Afeganistão e Síria. E os países que mais acolheram refugiados nesse período foram Turquia, Paquistão e Uganda (ACNUR, 2018a).

Esses números estão muito além do que se vivencia no Brasil com os pedidos de refúgio, porém, as imigrações recentes, em especial de 2015 até hoje, têm trazido impactos sociais, econômicos e políticos regionais nunca antes vistos. De 2011 até 2017, o Brasil recebeu 126.102 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. Conforme dados da polícia federal, em 2011, o governo brasileiro recebeu 3.220 solicitações, enquanto em 2013, 17.631. No final de 2017, foram contabilizados 33.866 e destes, 52,75% eram de venezuelanos. Os estados que mais receberam pedidos de refúgio em 2017 foram Roraima (47%), São Paulo (28%) e Amazonas (8%). Destaca-se que, em 2017, ainda havia mais de 86 mil solicitações em trâmite (BRASIL, 2018d, p.11).

É interessante citar, ainda, o perfil daqueles reconhecidos como refugiados em 2017: 71% eram homens e 29% eram mulheres. Pelo critério da faixa etária, 14% tinham até 12 anos, 6% tinham de 13 a 17 anos, 33% tinham de 18 a 29 anos, 44% tinham de 30 a 59 anos e 3% eram idosos. Outro detalhe importante divulgado pelo CONARE é a nacionalidade daqueles que possuem solicitações em andamento, que se estendem pelo ano de 2018: 33% de venezuelanos, 14% de haitianos, 13% de senegaleses, 7% de sírios e angolanos. As demais nacionalidades são, principalmente, de Bangladesh, Nigéria, República Democrática do Congo, Gana e China (ibid., 2018d, p.14).

O fato de a grande maioria dos pedidos de refúgio nos últimos anos ao Brasil serem de venezuelanos se explica pelas complexas circunstâncias socioeconômicas e políticas na República Bolivariana da Venezuela. É necessário fazer uma análise dos antecedentes nesse momento para que haja melhor compreensão.

Pelo olhar do sistema internacional, não só a Venezuela, mas a grande maioria dos países latino-americanos são considerados historicamente dependentes e periféricos, subdesenvolvidos ou “em desenvolvimento”. Essa condição “periférica” tem suas origens explicadas a partir do entendimento sobre a divisão internacional do trabalho, que consiste na divisão do processo produtivo mundial entre países e regiões mediante a especialização da produção de determinados bens. Haveria uma complementaridade da produção entre as economias consideradas centrais e as periféricas.

Os países periféricos são os produtores de matérias-primas, exportadores de bens e serviços com demanda internacional pouco dinâmica. São aqueles que desenvolveram uma industrialização tardia e têm como característica a heterogeneidade estrutural, isto é, estrutura pouco diversificada na qual a inserção do progresso técnico se dá em poucos setores, enquanto os demais ficam ligados a práticas mais rudimentares. A periferia absorve tecnologia e padrões de consumo inadequados ao nível de renda da população e à disponibilidade de recursos. A estrutura socioeconômica desses países determina um modo próprio de crescimento, de absorção da força de trabalho de e distribuição de renda, notadamente distinto do que ocorre nos países desenvolvidos e centrais, que tomaram para si como eixo central da economia o setor industrial diversificado, com produtividade e difusão tecnológica homogêneas.

O fato é que, enquanto a América Latina não se industrializa, continua enfrentando a vulnerabilidade externa e mantendo sua condição de exportadora de produtos primários e importadora de industrializados. Tal constatação não é nenhuma novidade: tem sido estudada desde a década de 1950 não só por grandes economistas da região, como Raúl Prebisch, Juan Noyola Vásquez e Osvaldo Sunkel, vinculados à Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)⁵, que foi criada pelo Conselho Econômico e Social da ONU em 1948. Conquanto tenham ocorrido avanços, essa é ainda a realidade de muitas economias locais.

A situação descrita se perpetuou na Venezuela. Na década de 1950, o país foi o segundo produtor e primeiro exportador mundial de petróleo. Viveu uma relação

⁵ Por não se tratar de uma instituição acadêmica e pelo fato de seu público-alvo ser os *policy-makers* latino-americanos, a CEPAL e o escopo de seu sistema de economia política permanecem ainda pouco conhecidos. Já há bastante tempo, a Comissão é considerada como a principal fonte mundial de informações e análise sobre a realidade econômica e social latino-americana, bem como o único centro intelectual em toda região capaz de gerar um enfoque analítico próprio. A cada década, desde sua criação, vem propondo soluções e orientações aos governos latino-americanos, com o foco nas questões político-econômicas. Suas recomendações auxiliaram na materialização, inclusive, de processos de integração regional enquanto forma de fortalecimento e proteção das economias (BIELSCHOWSKY, 2000).

bastante próxima com os Estados Unidos (EUA), isolando-se da América do Sul. Contudo, o governo não promoveu a necessária diversificação da estrutura produtiva, nem tampouco a redução das desigualdades sociais e da pobreza. O sistema político, embora formalmente democrático, estava arraigado em um sistema oligárquico. Com o passar dos anos, a política isolacionista e dependente dos EUA precisou ser repensada: a concorrência no mercado internacional do petróleo, somada à sua abundância, fez com que este perdesse valor. A Venezuela se viu endividada e com a única *commodity* relevante que produzia com preço reduzido (ZERO, 2017).

Nesse contexto de instabilidade, em 1998, Hugo Chávez foi eleito. Não entraremos nas controvérsias nas discussões sobre ditadura, mas para a população que vivia à míngua, desprovida dos serviços públicos essenciais, Chávez surgiu como um salvador. Seu governo, embora não tenha promovido a industrialização do país, rompeu com a política externa de alinhamento com os Estados Unidos e promoveu uma transformação social até então inédita: os índices de desnutrição, mortalidade infantil, de pobreza foram drasticamente reduzidos. Talvez isso explique a grande popularidade que teve entre a população menos favorecida (ibid., 2017).

Porém, com a morte de Chávez em 2013, houve mais uma onda de instabilidade. Nicolás Maduro, o então vice-presidente, foi eleito em 14 de abril do mesmo ano sob denúncias de fraude. A oposição não aceitou e iniciou-se na Venezuela uma crise de segurança, uma onda de manifestações radicais e violentas, atos terroristas, incêndio de prédios públicos, etc.. As autoridades têm respondido, até os dias de hoje, em 2018, com violência e hostilidade. É uma ameaça clara ao Estado Democrático de Direito, contra a qual a comunidade internacional tem reagido, inclusive, com a imposição de embargos e sanções econômicas, em especial após a reeleição de Maduro no mês de maio deste ano.

Essa situação, somada à economia não-diversificada e dependente da exploração de petróleo, com agricultura e indústria fracas, baixa arrecadação tributária e queda no valor das *commodities* ocasionaram uma verdadeira calamidade. O que o país enfrentou com crise cambial, desabastecimento de alimentos e de medicamentos, aumento do desemprego e das desigualdades sociais, estagnação, inflação descontrolada e conseqüente diminuição no poder de compra na década de 1980, conhecida pela historiografia como a “década perdida” na América Latina, parece ter retornado, não obstante o contexto seja outro.

Atendo-se ao objeto de estudo deste trabalho, o resultado de tudo isso foi mais 3 milhões de pessoas se deslocando para os países vizinhos. Os principais destinos dos venezuelanos têm sido Chile, Colômbia, Argentina, Panamá, Equador, Peru, Brasil e Uruguai, que receberam, respectivamente, até o final de 2017, os números aproximados de 84.500, 68.700, 56.600, 48.900, 41.000, 31.200, 8.500 e 6.200 pessoas. Tal apuração demonstra que o Brasil recebe poucos migrantes em comparação a outros países latino-americanos, mas ainda assim, a questão tem sido um desafio (ACNUR, 2018a).

Diversos organismos internacionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, têm expressado sua preocupação em relação ao que tem acontecido na Venezuela. Recentemente, em julho de 2018, o Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos denunciou uma série de violações às garantias fundamentais, registradas, principalmente, de 2015 a 2017 no país: casos de perseguições, detenções arbitrárias, maus tratos, torturas e assassinatos, que têm ficado sem investigação ou apuração. A participação da Venezuela em órgãos internacionais ficou bastante reduzida nesse período, foi, inclusive, suspensa do Mercosul. Enquanto isso, 87% da população que permaneceu no país encontra-se em estado de extrema pobreza (FRAGA, 2018).

De acordo com os dados do relatório “Tendências Globais”, publicado anualmente pelo ACNUR, muitos dos venezuelanos que deixaram sua pátria encontram em situações irregulares, sem um estatuto jurídico, expostos à violência, exploração, abuso sexual, discriminação e tráfico de pessoas. Como medida emergencial, alguns países da América Latina criaram mecanismos paralelos àqueles formais já existentes para que cidadãos venezuelanos possam se manter por um ou dois anos tendo acesso a trabalho e serviços sociais. Esses mecanismos se constituíram em um sistema de permissões para residência temporária, vistos humanitários, para trabalho, etc. Ainda que esses países estejam mantendo uma política de portas abertas aos venezuelanos, sua capacidade tem ficado aquém das necessidades diante do elevado contingente (ACNUR, 2018a).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados tem desempenhado um papel fundamental na acolhida desses imigrantes, trabalhando em conjunto com governos e outras entidades da região, participando ativamente, avaliando e supervisionando a proteção oferecida. O ACNUR também fortaleceu sua presença nas fronteiras e intensificou os serviços de registro e prestação de assistência. Ademais, tem buscado apoio de autoridades locais para promover, também, campanhas contra a xenofobia e a discriminação (ibid., 2018a).

Apesar de que os números totais referentes a 2018 ainda não tenham sido divulgados pelo ACNUR, estima-se que se manterão elevados. Independentemente disso, pode-se afirmar que o Brasil tem demonstrado compromisso e sensibilidade às principais crises humanitárias da atualidade, não só aquelas enfrentadas pelos países vizinhos. Serão apresentadas adiante mais informações sobre essa temática.

4. TEORIA E PRÁTICA DO REFÚGIO NO BRASIL

O Decreto nº 9.277 de 05 de fevereiro de 2018 dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e algumas providências. O primeiro passo para o procedimento de concessão é, chegando ao território nacional, o interessado se dirigir às autoridades migratórias e expressar sua vontade, ressaltando os fatos que vão de encontro ao art. 1º da Lei 9.474/97, citado anteriormente, e o endereço onde é possível encontrá-lo. Recebida a solicitação, a polícia federal formaliza o pedido por meio do Termo de Solicitação (BRASIL, 2018a).

O solicitante receberá um protocolo provisório (com validade de 6 meses e possível renovação até a decisão final do CONARE), que será seu documento de identidade no país, valendo também como proteção à devolução. O protocolo é o documento necessário para emissão da Carteira de Trabalho e Cadastro de Pessoa Física, o que garante acesso aos serviços públicos disponíveis no Brasil. Emitido o protocolo, a polícia federal também fornece um documento provisório de Registro Nacional Migratório (ACNUR, 2014).

Em seguida, são agendadas entrevistas presenciais ou por videoconferência junto ao CONARE, com a participação de intérpretes, caso necessário. Posteriormente, o pedido de refúgio é analisado pelos membros do Comitê. Caso seja deferido, o solicitante deve se dirigir à unidade mais próxima do Departamento de Polícia Federal para obter o Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), a Cédula de Identidade de Estrangeiro (CIE) e uma Carteira de Trabalho definitiva. Caso o pedido seja indeferido, o solicitante pode ingressar com recurso ou deixar o Brasil em até 15 dias após ser notificado (BRASIL, 2018c).

O procedimento jurídico-administrativo é esse. Manteremos o enfoque no caso dos venezuelanos.

Ainda que exista no Brasil uma legislação significativamente moderna e que ampare os refugiados, eles ainda encontram muitas dificuldades para se integrarem

efetivamente à sociedade brasileira. Normalmente, recebem assistência das instituições que lhes asseguram as necessidades básicas: moradia, alimentação, proteção e orientação jurídica. Contudo, encontram dificuldades em relação ao idioma e às questões culturais. Ademais, também enfrentam problemas no acesso à educação superior ou aos serviços públicos de saúde e moradia, bem como dificuldades no mercado de trabalho (ACNUR, 2018d).

O Brasil não estava preparado para a chegada de tantos imigrantes, muito menos concentrados em um ou dois estados. Foi necessária a criação de um Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório, estabelecido pela medida provisória nº 820 e instituído pela lei federal 13.684 de 21 de junho de 2018. Dentre suas atribuições, o Comitê deverá publicar relatórios acerca das atividades desenvolvidas.

De acordo com o relatório mais recente publicado pelo Comitê (BRASIL, 2018f), com o fluxo migratório de venezuelano, aumentado a partir de 2016, os serviços públicos no estado de Roraima, principalmente em Pacaraima e Boa Vista, sofreram grande impacto. O plano de ação foi organizado em três áreas: ordenar a fronteira, acolher os imigrantes e promover a interiorização pelo país. Para tanto, foram montados postos de recepção/identificação, de triagem, de atendimento avançado e apoio.

A tática de ordenamento da fronteira se estruturou em postos com as seguintes atribuições:

POSTO DE RECEPÇÃO E IDENTIFICAÇÃO:

- Recepção e orientação dos cidadãos que queiram atravessar a fronteira.
- Área de Espera com conforto adequado (água, lanche e instalações sanitárias).
- Identificação (Polícia Federal).

POSTO DE TRIAGEM:

- Revista de material.
- Área de Espera Inicial.
- Alimentação (pequeno lanche).
- Cadastro do imigrante (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados)
- Inspeção clínica e imunização (Ministério da Saúde).
- Regularização migratória (Polícia Federal).
- Documentação – CPF e carteira de trabalho provisória (Receita Federal e Ministério do Trabalho).
- Atendimento social (Ministério do Desenvolvimento Social/ Opção de abrigamento aos desassistidos).
- Área de espera Final.

POSTO DE ATENDIMENTO AVANÇADO – PAA:

- Atenção médica de emergência e casos de isolamento.
- O encaminhamento médico poderá ocorrer em qualquer momento do fluxo dos imigrantes.

ÁREA DE APOIO:

- Alojamento para equipes do Governo Federal, organismos internacionais ou outras entidades que irão trabalhar na fronteira (BRASIL, 2018f, p.6).

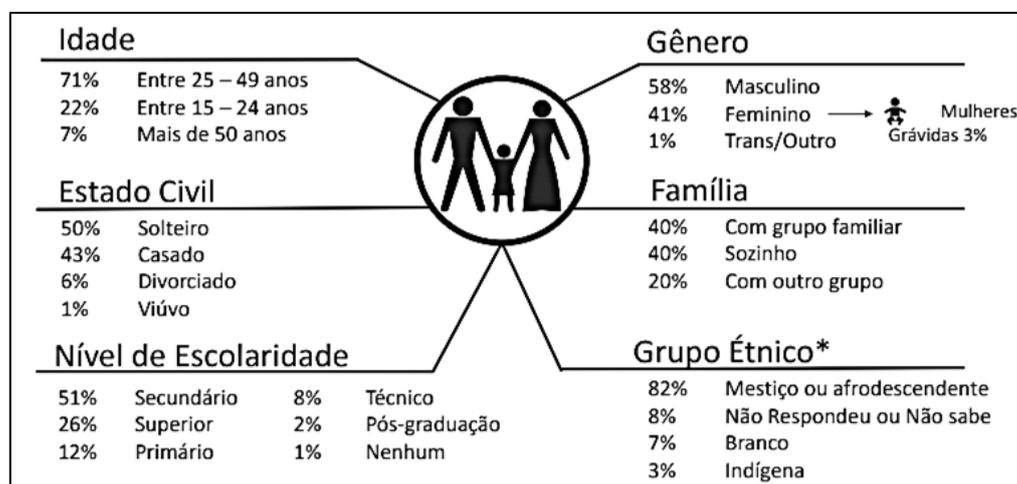
Trabalham nesses postos servidores da polícia federal, da receita federal, profissionais das áreas da saúde e da assistência social, militares do exército, diplomatas, além daqueles vinculados ao ACNUR, à agência da ONU para Migrações (OIM) e ao Fundo de População da ONU. Frequentemente, o Ministério do Trabalho está presente, realizando operações de combate ao trabalho escravo no estado de Roraima. (ibid., 2018f).

No que diz respeito à tática de acolhida, o governo federal, em parceria com o ACNUR, montou nove abrigos que, juntos, acomodam 3.980 pessoas. Quatro unidades maiores estão em andamento, estimando-se que o total de albergados alcance o número de 6 mil. O Ministério da Defesa ficou com a responsabilidade de manter a estrutura desses abrigos, fornecer alimentação, providenciar recolhimento de lixo, manutenções e controle de entrada e saída. Muitos ocupantes de praças e ruas foram encaminhados, e algumas questões de saúde, que preocupavam a população local, têm sido tratadas nos próprios abrigos. Ademais, são promovidas ações de educação e de promoção dos direitos humanos (ibid., 2018f).

O eixo da interiorização tem como objetivo levar os imigrantes para outros estados da federação para diminuir a pressão sobre Roraima e promover maior inserção socioeconômica daquelas pessoas. A coordenação é no Ministério de Desenvolvimento Social, com o apoio das agências internacionais envolvidas nesse processo como um todo. Os imigrantes não são obrigados a deixar o estado, enquanto as cidades de destino também não são obrigadas a aceitá-los. Participam apenas os imigrantes regularizados, imunizados e que assinam um termo de voluntariedade, tendo prioridade aqueles que se encontram nos abrigos. As cidades de destino também devem expressar interesse em recebê-los e indicar a quantidade de vagas em abrigos locais. (ibid., 2018f).

A agência da ONU para Migrações tem apoiado ativamente nas ações do governo brasileiro, e tem monitorado o fluxo migratório de venezuelanos no estado de Roraima desde agosto de 2017. A OIM tem como finalidade processar dados coletados concernentes à mobilidade humana, o perfil e as necessidades dos migrantes. Para tanto,

emprega uma ferramenta utilizada a nível global: a Matriz de Monitoramento de Deslocamento. No período de 25 de janeiro a 08 de março de 2018, a OIM realizou 3.516 entrevista de monitoramento, sendo destas 2.420 em Boa Vista e 1.096 em Pacaraima (OIM, 2018). O perfil dos entrevistados foi o seguinte:



Fonte: OIM. Disponível em: <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/DTM/MDH_OIM_DTM_Brasil_N1.pdf>.

Ainda segundo a Organização Internacional para Migrações (2018), as amostras foram colhidas aleatoriamente, sendo os entrevistados maiores de 18 anos. Destes, 97% eram venezuelanos. Dentre os entrevistados 67% alegam que deixaram seu país por questões econômicas e laborais, enquanto 22% afirmaram que foi por falta de acesso a alimentos e serviços de saúde, 7% por violência, 2% por razões familiares e 1% por perseguição. Constatou-se, também, que os imigrantes têm chegado sem status regular de imigração, ou com visto de turista. Aqueles que desejam permanecer no Brasil somam 48%, os outros estão só de passagem. Do total dos entrevistados, 28% declararam ter sofrido violência no Brasil, sendo 81% na forma de violência verbal, 16% de violência física e 2% de violência sexual. E sobre a discriminação sofrida, 96% foi pela nacionalidade.

Predomina no estado Roraima a floresta amazônica, tendo o mesmo apenas quinze municípios, densidade demográfica de 2.01 habitantes/km², população de aproximadamente 450 mil pessoas, que se concentra na capital. Conforme dados do IBGE, a população estimada de Boa Vista é de 375 mil habitantes, enquanto a de Pacaraima, predominantemente indígena, é de 15.580 pessoas. (BRASIL, 2018b).

Essas cidades não tinham estrutura para receber o volume de imigrantes que, na maioria dos casos, chegaram de maneira desordenada e a pé pela falta de condições

financeiras. Como já comentado, a motivação econômica não é suficiente para obter o status e a proteção de refugiado, o que, na prática, fez com que milhares de pessoas se alastrassem pelas ruas dessas cidades, principalmente na capital, dormindo, pedindo emprego e comida.

O grande fluxo de pessoas sobrecarregou os serviços públicos de saúde de Boa Vista: no ano de 2014, 760 venezuelanos foram atendidos; em 2017, 15.055, dentre estes, 340 mulheres em trabalho de parto. No que tange à educação, a prefeitura municipal divulgou crescimento de 1.064% de crianças matriculadas no período de 2015 a 2017. Enquanto isso, cresce na população local o sentimento de aversão, pois além da pressão sobre os serviços públicos, a presença dos venezuelanos trouxe um aumento inédito das taxas de criminalidade, da prostituição, do tráfico e consumo de entorpecentes e de álcool (COSTA; BRANDÃO; OLIVEIRA, 2018).

Esses imigrantes têm sido nitidamente vítimas de xenofobia, de discurso de ódio nas redes sociais, na mídia, e têm sido utilizados como mão-de-obra barata. O governo do estado de Roraima chegou a impetrar ação em face da União no Supremo Tribunal Federal em agosto desse ano pedindo que a fronteira com a Venezuela fosse fechada. Além disso, a governadora Suely Campos assinou um decreto que enrijeceu o acesso dos estrangeiros aos serviços públicos, que só serão fornecidos com a apresentação de passaporte válido. Outra demanda do governo estadual foi a solicitação da deportação de todos os estrangeiros envolvidos em crimes. Apesar de todo o trabalho do governo federal realizado em conjunto com agências internacionais e organizações não-governamentais no estado, as autoridades locais ainda o consideram insuficiente (FÉLIX, 2018).

Habilmente, o STF indeferiu a ação cível e também houve resposta ao decreto. Fundamentando-se nos compromissos internacionais estabelecidos pelo Estado brasileiro, em dispositivos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e da Constituição Federal, bem como em pareceres do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, dentre outros, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União ajuizaram uma ação civil pública (ACP 002879-92.2018.4.01.4200) em face da União Federal e do Estado de Roraima. Cabe destaque do trecho a seguir:

Na contramão dos deveres assumidos no Âmbito do Direito Internacional, foi publicado o Decreto Estadual n. 25.681-E, de 01 de

agosto de 2018, assinado pela Governadora do Estado de Roraima, tornando mais rígido o acesso de migrantes e refugiados oriundos de países não integrantes do Mercosul aos serviços públicos, nos quais se incluem aqueles relacionados à saúde, bem como expondo-os a uma situação de possível deportação/expulsão, à revelia do procedimento legal. (...) A medida adotada, nitidamente advinda de uma política institucional discriminatória, obsta de maneira inconstitucional e ilegal, o amplo direito à saúde pelos migrantes e refugiados, bem como os submetem a uma pseudo situação de irregularidade, punível com a expulsão/deportação, o que não pode ser tolerado (BRASIL, 2018e, p.2-3).

Enquanto o governo do estado de Roraima quer se ver livre do problema, uma série de atentados aos direitos humanos têm acontecido. Muitas mulheres têm sido estupradas e agredidas fisicamente, mesmo na presença de seus filhos. Algumas se prostituem em troca de comida. Quando contratados, recebem salário menor que os brasileiros. Uma série de furtos de produtos básicos têm sido registrada, assim como vários casos de homicídio e agressão envolvendo estrangeiros como vítimas. Tais acontecimentos se relacionam com as condições de vida dos imigrantes em Roraima e com a xenofobia por parte da população. Ainda assim, muitos preferem essa vida no Brasil a voltar para a Venezuela (COSTA; BRANDÃO; OLIVEIRA, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aumento do fluxo migratório forçado no mundo se constitui como algo complexo e que impõe vários desafios. Diante do exposto, pode-se afirmar que, de maneira geral, o Brasil se preocupa com essa questão e que seus mecanismos de proteção aos refugiados têm evoluído, trazendo alguns avanços e conquistas ao longo dos anos. Entretanto, o panorama geral que traz os números da atualidade reflete os custos humanos de crises internas, provenientes da incapacidade dos atores do sistema internacional em apresentar planos eficientes para a prevenção e resolução de seus conflitos.

O amparo jurídico oferecido aos refugiados e aos demais imigrantes no Brasil, embora esteja em conformidade com os reclames internacionais, não tem sido suficiente para evitar ofensas aos direitos humanos destes, muitas vezes submetidos à situações e atividades degradantes na busca de seu sustento e permanência no país. Há uma enorme discrepância entre a quantidade de imigrantes e as possibilidades institucionais de acolhimento, o que indica uma possível solução para amenizar essa crise: a ampliação

das políticas públicas voltadas aos imigrantes e refugiados em território nacional, com maior conexão entre as esferas municipal, estadual e federal.

Ademais, tendo em vista as elevadas proporções de migrações venezuelanas para diversos países da América do Sul, mostra-se oportuna a criação de um mecanismo de integração regional, inclusive no âmbito daqueles já existentes, para levantamento de fundos emergenciais destinados a ações de proteção aos venezuelanos deslocados.

Outrossim, seria viável que a comunidade internacional encontrasse meios diversos das sanções econômicas para impor fim aos ataques à democracia e aos direitos humanos ocorridos no governo de Nicolás Maduro, uma vez que este tem se mantido inerte mesmo diante do caos social.

No tempo do desenvolvimento desta pesquisa, o problema apresentado ainda se desdobrava, não havendo, até então, o desfecho das circunstâncias. A imprevisibilidade dos acontecimentos faz com que sejam necessárias novas pesquisas para apurar seu desenlace, o que será interessante dada a relevância do tema.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Cartilha para solicitantes de refúgio no Brasil**. 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Cartilha_para_solicitantes_de_refugio_no_Brasil.pdf?view=1>. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

_____. **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas**. 2013. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas.pdf>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

_____. **Global Trends: Forced displacement in 2017**. 2018a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>>. Acesso em: 10 de novembro de 2018.

_____. **Histórico**. 2018b. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/historico/>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

_____. **Memórias do trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados**. 2015. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Mem%C3%B3rias-do-Trig%C3%A9simo-Anivers%C3%A1rio-da-Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Cartagena-sobre-refugiados_ACNUR2015.pdf>. Acesso em: 02 de novembro de 2018.

_____. **New York Declaration for Refugees and Migrants: Answers to frequently asked questions.** 2018c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/events/conferences/584689257/new-york-declaration-faqs.html>>. Acesso em 02 de novembro de 2018.

_____. **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo.** 2018d. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo_ACNUR-2018.pdf>. Acesso em: 30 de outubro de 2018.

BARRETO, Luís Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O Brasil e o espírito de Cartagena.** Revista Forced Migration, Ed. 35, julho de 2010. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMR35brasil.pdf>>. Acesso em: Acesso em: 01 de novembro de 2018.

BIELSCHOWISKY, R. “Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – uma resenha”. In BIELSCHOWISKY, R. (org.) **Cinquenta Anos do Pensamento da CEPAL.** São Paulo: Ed. Record, Op.cit. vol. 1. 2000, p.15-68.

BÓGUS, Lúcia Maria Machado; RODRIGUES, Viviane Mozine. **Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: História e Perspectivas.** Revista Dimensões, vol. 27, 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufes.br/dimensoes/article/view/2585/2081>>. Acesso em: 05 de novembro de 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.277, de 05 de fevereiro de 2018.** 2018a. Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9277.htm>. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama: Roraima.** 2018b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama>>. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2018.

_____. Ministério da Justiça. **Refúgio.** 2018c. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio-1>>. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Refúgio em números**. 3ª ed. 2018d. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados- apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf/view>. Acesso em: 12 de novembro de 2018.

_____. Ministério Público Federal. **Ação Civil Pública 002879-92.2018.4.01.4200**. 2018e. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/juiz-proibe-entrada- venezuelanos.pdf>>. Acesso em: 29 de novembro de 2018.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Comitê Federal de Assistência Emergencial. **Relatório Trimestral: maio/2018**. 2018f. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/20180621_relatorio- trimestral-final-consolidado.pdf/view>. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. O longo caminho da humanização do direito internacional: uma nova década de consultas do alto comissariado das nações unidas para refugiados (ACNUR) (do México, 2004 a Brasília, 2014). In: **Memórias do trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados**. Quito: ACNUR, 2015, p. 18-36. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Mem%C3%B3rias-do-Trig%C3%A9simo-Anivers%C3%A1rio-da-Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Cartagena-sobre-refugiados_ACNUR2015.pdf>. Acesso em: 02 de novembro de 2018.

CARNEIRO, Wellington Pereira. A declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois. In: **Direitos Humanos e refugiados**. Cesar Augusto S. da Silva (org.). Dourados: Ed. UFGD, 2012.

COSTA, Emily; BRANDÃO, Inaê; OLIVEIRA, Valéria. **Fuga da fome: como a chegada de 40 mil venezuelanos transformou Boa Vista**. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/fuga-da-fome-como-a-chegada-de-40-mil- venezuelanos-transformou-boa-vista.ghtml>>. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

DICIO. **Emigração. Imigração. Migração**. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br>>. Acesso em: 30 de outubro de 2018.

FÉLIX, Jackson. **Governo de Roraima assina decreto que torna mais rígido acesso de estrangeiros a serviços públicos**. 2018. 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>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

FRAGA, Fernando. **ONU alerta sobre atentados aos direitos humanos na Venezuela**. 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-06/onu-alerta-sobre-atentados-aos-direitos-humanos-na- venezuela>>. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

GOODWIN-GILL, Guy S. **The International Law of Refugee Protection**. Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies, 4 apr. 2014. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199652433.001.0001/oxfordhb-9780199652433-e-021>>. Acesso em: 29 de novembro de 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra. A Acolhida da População Refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados. In: SILVA, César Augusto S. da (Org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. **Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30**. Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, Brasília, ano XXII, nº43, p. 11-33, jul/dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a02.pdf>>. Acesso em: 02 de novembro de 2018.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles F. (Org.) **Refúgio no Brasil: A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas**. 2010. 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: 05 de novembro de 2018.

MOREIRA, Julia Bertino. **A Problemática dos Refugiados na América Latina e no 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: 30 de outubro de 2018.

_____. **Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil**. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, vol. 53, nº 1, p.111-129, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n1/a06v53n1.pdf>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

OIM. **DTM BRASIL – N° 1: Monitoramento do fluxo migratório venezuelano**. 2018. Disponível em: <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/DTM/MDH_OIM_DTM_Brasil_N1.pdf>. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

SOARES, Carina de Oliveira. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro: Análise da efetividade da proteção nacional**. 2012. 252f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Alagoas, Maceió. 2012. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/O_direito_internacional_dos_refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 07 de novembro de 2018.

ZERO, Marcelo. **Para entender a Venezuela é preciso saber como era antes da “revolução bolivariana”**. 2017. Disponível em: <<https://www.viomundo.com.br/politica/marcelo-zero-para-entender-a-venezuela-e-preciso-saber-como-era-antes-da-revolucao-bolivariana.html>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018.