

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS II

LIVIA GAIGHER BOSIO CAMPELLO

MARIA CREUSA DE ARAÚJO BORGES

VLADMIR OLIVEIRA DA SILVEIRA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito internacional dos direitos humanos II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Livia Gaigher Bosio Campello

Maria Creusa De Araújo Borges

Vladimir Oliveira da Silveira – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-030-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS II

Apresentação

A presente publicação é fruto dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Direito Internacional dos Direitos Humanos II durante o Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado virtualmente do dia 23 a 30 de julho de 2020.

O Encontro logrou êxito ao dar continuidade a agenda de eventos acadêmicos em 2020 no contexto de pandemia de COVID-19, possibilitando, desse modo, um espaço para que os pesquisadores expusessem seus trabalhos em segurança, preservando a saúde e bem-estar de todos.

O GT “Direito Internacional dos Direitos Humanos” tem papel relevante ao debater criticamente temas referentes aos direitos humanos, abordando questões como o histórico, suas dimensões, a internacionalização, os sistemas de proteção, universalismo e interculturalismo, direitos humanos e constituição, eficácia e violação, instrumentos de defesa de tais direitos e controle de convencionalidade.

O presente GT foi coordenado pela Prof^a. Dr^a. Livia Gaigher Bósio Campello (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS), pela Prof^a. Dr^a Maria Creusa de Araújo Borges (Universidade Federal da Paraíba – UFPB) e pelo Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS).

Como resultado das atividades de pesquisa desenvolvidas em todo país, foram selecionados para esse GT dezessete artigos relacionados ao tema. Nas apresentações dos trabalhos foram expostos temas relacionados ao/a: sistema carcerário brasileiro; práticas de money laundering e terrorism financing; terror e terrorismo; meio ambiente saudável como direito humano; política migratória; refúgio; direitos humanos das mulheres; Protocolo de Palermo; Corte Interamericana de Direitos Humanos; COVID-19; eficácia dos direitos fundamentais; diálogos entre cortes; consulta prévia e informada; supralegalidade de tratados e a OC n. 23 /17 da Corte de San José.

Após as exposições orais dos trabalhos, abriu-se espaço para debates que demonstraram a relevância das temáticas trazidas pelos pesquisadores e pesquisadoras do grupo. Assim, é com grande satisfação que os coordenadores desse Grupo de Trabalho apresentam à

comunidade jurídica a presente publicação, a qual certamente colaborará para o enriquecimento do debate acadêmico.

São Paulo, 09 de julho de 2020

Profª Drª. Livia Gaigher Bósio Campello (UFMS)

Profª. Drª Maria Creusa de Araújo Borges (UFPB)

Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira (UFMS)

Nota técnica: O artigo intitulado “O estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro” foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA, nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Internacional dos Direitos Humanos II apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direitos Humanos em Perspectiva ou CONPEDI Law Review. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

DIREITOS HUMANOS E A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

HUMAN RIGHTS AND THE BRAZILIAN MIGRATORY POLICY

Thiago Augusto Lima Alves ¹

Resumo

Diante do crescente fluxo de refugiados venezuelanos no Brasil, emerge a necessidade de investigar o assunto. O objetivo do trabalho é analisar o processo de construção da política migratória brasileira, levando em conta a internacionalização dos direitos humanos. A incursão metodológica que possibilita a realização desta investigação será direcionada por abordagens de pesquisa qualitativa e método dedutivo. O procedimento metodológico é bibliográfico e documental. Como resultado, foi descoberto que apesar de alguns avanços nas legislações específicas de proteção aos refugiados, existem lacunas que dificultam a proteção dos direitos humanos dos refugiados e a execução de políticas públicas de acolhimento.

Palavras-chave: Direito internacional dos refugiados, Direitos humanos, Migrações, Lei nº 9.474/97, Lei nº 13.445/17

Abstract/Resumen/Résumé

In view of the growing flow of Venezuelan refugees in Brazil, the need to investigate the issue emerges. The objective of the work is to analyze the process of construction of the Brazilian migration policy, taking into account the internationalization of human rights. The methodological foray will be guided by qualitative research approaches and deductive method. The methodological procedure is bibliographic and documentary. As a result, it was discovered that despite some advances in specific refugee protection laws, gaps exist that make it difficult to protect the human rights of refugees and to implement public reception policies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: International refugee law, Human rights, Migrations, Law nº. 9.474/97, Law nº. 13.445/17

¹ Mestrando

INTRODUÇÃO

A proposta deste estudo inicia-se do preocupante quadro relacionado aos refugiados venezuelanos que chegam no Brasil. O migrante pode ser definido como toda pessoa que se transfere de seu lugar habitual para outro, com intuito de nele permanecer, e este deslocamento acontece quando não é mais possível viver em seu lugar de origem, necessitando procurar um espaço seguro para viver. Os motivos podem ser variados e, quando a migração é forçada, causada por motivo de perseguição em razão da nacionalidade ou raça, por exemplo, temos a figura do refugiado.

Desde a morte de Hugo Chávez, a Venezuela tem passado por uma severa crise econômica, social e política. O país andino, que depende do petróleo para financiar seus programas e serviços sociais, viu o preço despencar e desde então piorou a situação das pessoas que por lá vivem. A partir de 2015, mais de 4 milhões de venezuelanos já saíram do país, tornando essa uma das mais recentes e maiores crises de deslocamento forçado no mundo.

Dos migrantes que chegam ao Brasil, uma parte considerável pede ao país que a reconheça como refugiada. No País, de acordo com a 4ª edição do relatório Refúgio em Números, publicado pelo CONARE (2019) com dados da Polícia Federal (PF), houve 80.057 solicitações para reconhecimento da condição de refugiado em 2018. Entre as nacionalidades solicitantes, os venezuelanos representam 77% dos pedidos realizados, com 61.681 solicitações.

O fenômeno dos fluxos migratórios, especialmente a condição dos solicitantes de refúgio e dos refugiados venezuelanos, interessa ao Direito Internacional, não somente por tratar da tutela de uma população vulnerável, como, também, por ser um assunto que se faz presente na interação entre os Estados. O tema do refúgio, portanto, tornou-se um desafio para todos os países, o que revela cada vez mais a necessidade de uma cooperação internacional atuante no enfrentamento deste problema.

Assim sendo, o objetivo geral do trabalho é analisar o processo de construção da política migratória brasileira, levando em conta a internacionalização dos direitos humanos, ocorrido no século passado, assim como, objetivando especificamente, investigar a atuação do CONARE na efetivação dos direitos dos refugiados venezuelanos e se estes são integrados à sociedade brasileira, frente à crise imigratória que está sendo vivida pela Venezuela.

A incursão metodológica que possibilita a realização desta investigação será direcionada por abordagens de pesquisa qualitativa e método dedutivo. O procedimento metodológico é bibliográfico e documental, já que será feito a partir do levantamento de referências teóricas e documentos oficiais já analisados e publicados. A pesquisa será de

natureza básica, pois objetiva gerar novos conhecimentos que serão úteis para o avanço das discussões sobre o tema. A busca por esses dados e informações foi estabelecida a partir, principalmente, dos últimos anais do Congresso Brasileiro de Direito Internacional, do Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, de repositórios institucionais, das bases/plataformas de conteúdo científico – Portal de Periódicos da CAPES, SCOPUS e SCIELO, como também por meio de órgãos governamentais.

1.DIREITO INTERNACIONAL DA PESSOA HUMANA E DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS:

A Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana é formada pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados. Apesar de suas diferenças, a coexistência dessas três realidades protetivas não é pacífica na doutrina. Todavia, Trindade (2003) explica que, em essência, o objetivo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional Humanitário é o mesmo: a proteção do ser humano em seus aspectos mais fundamentais e vulneráveis e do modo mais efetivo possível.

O Direito Internacional dos Refugiados é uma especificidade dos Direitos Humanos, pretendendo ganhar forças e alcançar essas pessoas que são, talvez, entre os vulneráveis, os mais desprotegidos. Deste modo, parte-se aqui da compreensão que considera a existência de um sistema único de proteção da pessoa humana dividido em três vertentes.

Após a Segunda Guerra Mundial, diante da atrocidade que foi vista naquele período, a comunidade internacional entendeu que seria importante criar meios que fossem capazes de garantir a segurança humana e conseqüentemente, assegurar sua sobrevivência. Dessa forma podemos entender que os direitos humanos são, assim, garantias individuais que objetivam a proteção dos direitos mais essenciais do ser humano em face ou de outros seres humanos, uma vez que por serem todos essencialmente iguais, um não pode influenciar na esfera individual alheia, ou em face do Estado (JUBILUT, 2007).

É importante compreender a relação entre o nascimento do Estado e a construção dos Direitos Humanos, considerando o seu dever para com os homens que o compõem. A existência dos Direitos Humanos¹ buscou a proteção do ser humano da violação de direitos por parte de

¹ Existe uma diferença entre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais, sendo estes os direitos principais do ser humano positivados pelas ordens jurídicas dos Estados, internamente, e aqueles estão relacionados à liberdade e à igualdade que estão protegidas no plano internacional, ainda que não tenham respaldo em documentos internos. Utiliza-se para efeito deste estudo a expressão “direitos humanos”, pois o assunto relacionado aos refugiados é em essência internacional.

Estado, já que é no Estado que os Direitos Humanos são exercidos, é nele que o indivíduo exerce sua personalidade jurídica, como preceitua o artigo 6º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948): “[...] todos os indivíduos têm direito ao reconhecimento, em todos os lugares, da sua personalidade jurídica”. Somente no Estado podem ser realizadas essas garantias. Outro ponto interessante é pensar que o ser humano precede o Estado, aderindo a este vontade própria com o objetivo de promover proteção institucional a si. Por ser criação humana, não é possível a criatura sobrepor-se ao seu criador. O Estado deve ser instrumento dos homens e não o contrário.

Portanto, deve-se manter o ser humano como figura mais relevante possível em relação à construção estatal, o que se daria pela proteção humana através dos direitos humanos. Eles devem ser resguardados em face da atividade do Estado. Hannah Arendt (2012, p. 395) expõe o que representou os Direitos Humanos para os indivíduos do Estado moderno:

A Declaração dos Direitos Humanos, no fim do século XVIII, foi um marco decisivo na história. Significava que doravante o Homem, e não o comando de Deus nem os costumes da história, seria a fonte da Lei. Independente dos privilégios que a história havia concedido a certas camadas da sociedade ou a certas nações, a declaração era ao mesmo tempo mostra de que o homem se libertava de toda espécie de tutela e o prenúncio de que já havia atingido a maioridade.

Houve reconhecimento dos direitos humanos e, em seguida, sua positivação no ordenamento jurídico interno dos países. Depois estes direitos foram levados ao âmbito universal. Para Flávia Piovesan (2010, p. 122),

A internacionalização dos direitos humanos constitui, assim, um movimento extremamente recente na história, que surgiu a partir do pós-guerra, como respostas às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. Apresentando o Estado como o grande violador de direitos humanos, a Era Hitler foi marcada pela lógica da destruição e da descartabilidade da pessoa humana, o que resultou no extermínio de onze milhões de pessoas. O legado do nazismo foi condicionar a titularidade de direitos, ou seja, a condição de sujeito de direitos, à pertinência a determinada raça – a raça pura ariana.

Nesse período de pós-Segunda Guerra Mundial, nasceu a Organizações das Nações Unidas (ONU). A ONU nasceu em 1945 e veio substituir a Liga das Nações² com o propósito de atuar na manutenção da segurança, da paz mundial e desenvolver uma política internacional de caráter universal e representativa entre os Estados. É um organismo internacional que reafirma o movimento de internacionalização dos direitos humanos.

No ano de 1948, foi elaborada a Declaração Universal dos Direitos do Homem expressando a internacionalização dos direitos humanos. Foi a partir desse documento que direitos básicos dos seres humanos puderam fazer parte da ordem jurídica internacional, não ficando apenas nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados. A comunidade internacional

² Foi uma Organização Internacional que nasceu na França depois da Primeira Guerra Mundial com o objetivo de negociar um acordo de paz entre os países conflitantes no pós-guerra.

reconheceu a pessoa humana como sendo parte diretamente da sociedade humana, naturalmente fazendo parte como cidadão do seu país e igualmente cidadão do mundo, pelo fato mesmo da proteção internacional que lhe é reconhecida.

Para os problemas que envolvem pessoas na condição de refúgio tem-se o Direito Internacional dos Refugiados. Este apresenta seu fundamento no conceito de *humanitarismo* e nos princípios básicos do Direito Internacional dos Direitos Humanos e tem como objetivo um ponto específico da proteção do indivíduo, que é protegê-lo da perseguição sofrida em função da raça, da religião, da nacionalidade, entre outros abusos. É pertinente deixar claro que o ato de migrar é um direito humano. Assim:

O Direito Internacional dos Refugiados não foge a esta regra. Tendo sido reconhecida a necessidade de se criar um instituto que assegurasse a proteção a pessoas perseguidas em função de suas liberdades fundamentais, e tendo sido positivado internacionalmente, hoje resta como desafio a sua efetivação total, a qual depende dos Estados.

Pelo exposto, verifica-se que o Direito Internacional dos Refugiados é uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, sendo esta a sua natureza jurídica, o que implica aspectos positivos e aspectos negativos; o principal aspecto positivo é o fato de ser parte de um elenco de direitos universais, indivisíveis, interdependentes, inter-relacionados e essenciais ao ser humano, e o principal aspecto negativo é a questão da sua efetivação (JUBILUT, 2007, p. 64).

O fluxo maciço de pessoas pelo mundo preocupa a comunidade internacional. Conforme o documento Forced Displacement in 2018, último relatório preparado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)³ (2020) até o momento, revela que ao final de 2018, cerca de 70,8 milhões de pessoas foram constrangidas a deixar seus locais de origem por diferentes tipos de conflitos. Destes, 67% dos refugiados são oriundos da Síria com 6,7 milhões de pessoas, do Afeganistão com 2,7 milhões e do Sudão do Sul com 2,3 milhões de pessoas.

É um fenômeno que sempre existiu, porém, depois do período de guerras da primeira metade do século XX, intensificou-se bastante e, urgentemente, forçou a comunidade internacional a criar políticas de acolhimento dignas e protetoras, um desafio para muitos países que recepcionavam essas pessoas. Sendo assim, os refugiados recebem proteção do Direito Internacional dos Direitos Humanos e também do Direito Internacional dos Refugiados, trazendo este garantias mais específicas para os refugiados, e aquela, proteção mais ampla. Como esclarece Jubilit (2007, p. 61),

Tal fato é extremamente positivo, pois fortaleza a proteção ao refugiado, uma vez que, ao mesmo tempo em que se assegura o refúgio, livrando-o de violações de direitos relativos ao seu *status civil*, ele traz em si a necessidade de resguardar também os demais direitos humanos, para, com isso, aumentar o nível de proteção dado à pessoa humana.

³ Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) é o nome em português da United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

O direito de migrar e poder ser recebido com proteção é a essência dos direitos dos refugiados. Não somente ser recebidas, as pessoas que se encontram nesta condição precisam de políticas públicas que lhes garantam recomeçar suas vidas no país escolhido para viver. A Declaração e Programa de Ação de Viena (1993) classifica os direitos humanos como universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. O artigo 5º leciona o seguinte:

5. Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais.

O Direito Internacional dos Refugiados garante aos refugiados um sistema específico de proteção, mais também estes podem buscar o sistema universal da ONU, conseguindo acesso aos direitos humanos. O sistema universal integrado da ONU é composto por vários tratados internacionais de proteção da pessoa humana e tem o objetivo de efetivar os direitos conquistados ao longo de décadas. O importante aqui é proteger as pessoas que se encontrem nesta condição, não permitindo que elas voltem a sofrer quaisquer tipos de abuso ou violência e sejam capazes de recomeçar suas vidas no lugar que as acolheu.

A grande questão, atualmente, é relacionada com a falta de compromisso dos Estados em fazer cumprir esses ordenamentos. Não é raro encontrarmos diversos países recusando a entrada de pessoas em seus territórios, como também a negação de direitos a eles quando permitem sua entrada ou, na permissão da entrada, não se comprometendo em realizar as políticas públicas de acolhimento imprescindíveis. Na prática a pessoa sai do seu país para fugir de uma violência e ao chegar no novo país é submetida a novos constrangimentos.

A estrutura de proteção à pessoa humana foi sendo construído aos poucos e de maneira gradual, com avanços significativos no interior dos Estados, desde sua positivação até a internacionalização dessas garantias. No que se refere aos refugiados, não foi diferente. Iniciou-se com uma preocupação de acolher as pessoas vítimas de perseguições e intolerâncias e, ulteriormente, com a continuidade dessa tutela em virtude de novos conflitos geradores de refugiados, e consolidou-se a estrutura internacional para a defesa dessas pessoas.

2. BRASIL E OS REFUGIADOS VENEZUELANOS:

A Venezuela é um país da América do Sul, que faz fronteira com o Brasil, Colômbia e Guiana. A capital é Caracas e a população do país ultrapassa 32 milhões de habitantes. Em meio a processos de crises econômicas que atingiram o país na segunda metade do século passado, muitas pessoas procuravam outros países para recomeçarem suas vidas, mas nos anos

1960 houve uma redução da imigração internacional, e em 1950 os estrangeiros eram 4,1% da população total da Venezuela. Já 1971, representavam 5,5% e 7,4% em 1980. Na 1990, totalizavam 5,7% dos imigrantes e, desses, 70% eram oriundos da América Latina e do Caribe, em especial da Colômbia, representando 51,7% do total de estrangeiros, seguidos de peruanos, equatorianos, bolivianos, dominicanos, guianenses e haitianos (SARMENTO, 2000, p.30).

Desde o ano de 2015, mais de 4 milhões de venezuelanos já saíram do país, tornando essa uma das mais recentes e maiores crises de deslocamento forçado no mundo. A crise que acontece na Venezuela é complexa, pois envolve outros países, petróleo e lutar pelo comando do país, que atualmente encontra-se sob o comando de Nicolás Maduro. Com a morte de Hugo Chávez em 2013 – que comandou o país desde o ano de 1999 – Maduro, seu vice-presidente chegou à liderança do país em caráter interino e convocou eleições. Nessas eleições venceu Henrique Capriles, que contestou os resultados, para um mandato de seis anos.

Na época, a aprovação do seu governo beirava os 64%, contudo, herdou uma economia em frangalhos e um dos motivos principais foi a queda do petróleo – o país detém a maior reserva de petróleo do mundo e tem a economia totalmente atrelada à venda dessa mercadoria – que com as receitas da venda financiava os programas e serviços sociais. Dessa forma a população venezuelana começou a sofrer com a falta de alimentos, remédios, altos índices de desemprego e violência. Então surgiu uma crise de caráter humanitário, que ocasionou a saída maciça das pessoas para outros países em busca de melhores condições de vida. Ainda conforme Souza e Silveira (2018, p. 120):

O número de solicitantes de refúgio venezuelanos passou de 829, em 2015, para 3.368, em 2016, e 7.600 venezuelanos pediram refúgio no país até junho de 2017. Conforme relatório recente elaborado pela ACNUR, em fevereiro de 2018 24.818 venezuelanos solicitaram refúgio e 10.963 venezuelanos solicitaram residência temporária.

Historicamente, Brasil e Venezuela tiveram relações diplomáticas positivas, mas isso mudou nos últimos anos e, de acordo com Souza e Silveira (2018, p. 120), “desde 2014 a Venezuela enfrenta uma complexa crise política e econômica, que tem incentivado os venezuelanos a migrarem para países vizinhos, por diferentes motivos e origens: geográficas, sociais, culturais, entre outras”.

Muitos venezuelanos estão entrando no Brasil para fugir da situação difícil que vivem na Venezuela. A principal rota de entrada é pelo município de Pacaraima, em Roraima. A escolha pelo país pode ser associada à sua posição geográfica (faz fronteira com a Venezuela) e porque o estrangeiro não é mais visto como ameaça à segurança nacional, compreensão trazida pela Lei nº 13.445/17, que garantiu mais direitos para essa população.

Sendo assim, Annoni (2018, p. 13) postula que o governo brasileiro “[...] reconheceu o *status* de refugiados aos venezuelanos, mas pouco atuou na região para auxiliar na acolhida e integração local [...]”. Até dezembro de 2018, conforme a 4ª edição do relatório Refúgio em Números, publicado pelo CONARE (2019), o Brasil recebeu 85.438 solicitações de reconhecimento da condição de refúgio da Venezuela. Dessas, 61.681 foram recebidas apenas no ano de 2018 e 81% das solicitações foram apresentadas no estado de Roraima.

Em 14 de junho de 2018, o CONARE decidiu reconhecer a situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” no país andino, fundamentado no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474/97. O objetivo desse reconhecimento é simplificar o processo de solicitação de refúgio.

Ao chegarem no Brasil em vulnerabilidade, é importante garantir que haja, dentro do possível, um recomeço de vida. Por isso, Piovesan (2014, p. 253) destaca que “para uma efetiva proteção aos refugiados, é necessário alcançar tanto direitos civis e políticos, como também direitos sociais, econômicos e culturais”. No entanto, diante a tantos ataques a direitos conquistados no Brasil, integrar essas pessoas à sociedade, proporcionando-lhes condições dignas, tem sido problemático e desafiador.

3.POLÍTICA LEGISLATIVA BRASILEIRA DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS VENEZUELANOS:

Em todos os momentos históricos, os conflitos armados originaram deslocamentos de pessoas com todo o seu cortejo de perseguições e privações. De acordo com o relatório anual Tendências Globais (Global Trends) (2020), elaborado pela Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), o número de pessoas fugindo de guerras, perseguições e conflitos, no ano de 2018, foi de 70,8 milhões⁴. Além disso, o relatório revelou que o número de pessoas em deslocamento forçado em todo o mundo dobrou em 20 anos e é o maior nível de pessoas refugiadas registradas pelo ACNUR em seus quase 70 anos de atuação. Infelizmente a maioria dessas pessoas necessita de proteção internacional, mas somente meio milhão tomou a decisão de solicitar refúgio formalmente.

⁴ Segundo o ACNUR (2020) existem três grupos distintos que o relatório Tendências Globais faz menção. O primeiro é de refugiados, que em 2018 foi de 25,9 milhões pessoas. O segundo grupo são de solicitantes de refúgio, que em 2018 era de 3,5 milhões de solicitantes de refúgio no mundo e o terceiro, e maior grupo, é composto por 41,3 milhões de pessoas que foram forçadas a sair de suas casas mas permaneceram dentro de seus próprios países – chamados de deslocados internos.

Os registros de migrações forçadas que compõem o relatório são feitos por meio de dados governamentais de agências parceiras de diferentes nacionalidades. No Brasil, o CONARE é a entidade responsável por esses registros.

A proteção aos refugiados nasceu na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), quando o conflito armado deixou milhões de mortos e refugiados, sobretudo por se tratar de uma grande guerra, que envolveu vários países, em continentes diferentes. Os estragos do conflito foram potencializados com o uso de novas armas de fogo, aviões e submarinos. A guerra causou milhões de refugiados, e com ela surgiu a necessidade de proteção dessas pessoas, visto que os Estados que não as recebiam não estavam preparados ou não tinham como garantir direitos básicos a esses indivíduos.

O primeiro instrumento de proteção internacional aos refugiados foi a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, que, logo no artigo 1º, parágrafo 1º, alínea c, descreve como se dá o status de refugiado para o Direito Internacional e como se deve desenvolver os preparativos para a sua proteção.

Artigo 1: Definição do termo “refugiado”: §1. Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: c) 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.

A Convenção, na época, tinha o objetivo de proteger as pessoas que estavam sendo perseguidas, aquelas com bem fundado temor de perseguição em um determinado espaço; para ser mais exato, concedia-se proteção apenas às vítimas de guerras mundiais, e somente na Europa. Apesar dos avanços, estava limitada no tempo, pois demarcava o período que a norma deveria agir e, também, uma limitação geográfica, já que seria apenas para os refugiados do continente europeu.

Com o passar do tempo, a definição trazida pela Convenção de 1951 foi ficando ultrapassada, já não abrangia certos grupos de pessoas e foi necessário aprovar, pela Assembleia Geral da ONU, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, que melhorou o conceito de refugiado em relação ao limite temporal e geográfico. Vale dizer que a Convenção de 1951 e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 são documentos independentes, não sendo obrigado o Estado a ratificar ambos os documentos, podendo escolher qual deles deseja ratificar. O Brasil reelaborou ambos os documentos⁵. O refúgio é um instituto regulado por um

⁵ O Brasil recepcionou ao seu ordenamento interno a Convenção de 1951, através do Decreto-legislativo 11, de 7 de julho de 1960 e, depois, em 28 de janeiro de 1961, a Convenção foi promulgada pelo Decreto 50.215, de 28 de

estatuto que garante a algumas pessoas, preenchidos os requisitos, o status de refugiado. Sobre o conceito de status, Jubilit (2007, p. 43) esclarece o seguinte:

Ocorre que *status* não significa estatuto, *status* visa designar uma posição pessoal, uma condição e no direito, atributos da personalidade legal, particularmente da personalidade de uma pessoa natural, isto é, do ser humano. *Status* vem a ser a posição de uma pessoa em face da lei, que determina seus direitos e deveres em contextos particulares. Ou seja, o *status* de uma pessoa pode ser alterado caso o contexto do qual aquele decorre seja modificado, mesmo que o estatuto que o regula permaneça o mesmo.

Esses requisitos se baseiam nos elementos da perseguição, do bem fundado temor e da extraterritorialidade. O ACNUR define perseguição como qualquer ameaça à vida ou à liberdade. Sempre que existir ameaça aos direitos humanos protegidos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e pelos Pactos Internacionais de Direitos Humanos, estará presente o requisito da perseguição. O agente perseguidor pode ser estatal ou não estatal – sendo estatal, tem-se a figura do Estado; sendo não estatal, a figura de, por exemplo, família, grupos armados, grupos étnicos, guerrilheiros, entre outros.

Já o bem fundado temor de perseguição seria o temor objetivo utilizado como forma de verificar a situação de terror que o refugiado vive em seu país. Seus elementos são a verdadeira situação do Estado e a interferência que isso causa na vida do solicitante de refúgio. Na extraterritorialidade, é necessário que o requisitante do *status* de refugiado esteja fora de seu país de origem ou residência. A extraterritorialidade seria a diferença entre o refúgio e o deslocamento interno⁶.

O *status* de refugiado é reconhecido por meio de uma decisão declaratória quando comprovados os elementos inerentes à concessão do refúgio. Com isso, tem-se o instituto do asilo e do refúgio, que são distintos, todavia, apresentam-se como formas de proteção ao indivíduo perseguido em seu país de origem ou seu habitat natural.

A legislação brasileira foi considerada importante pelo ACNUR por tratar da proteção aos refugiados e por ser referência para os demais países da América do Sul. O procedimento para a solicitação e a concessão do refúgio no Brasil, resumidamente, acontece da seguinte forma: primeiramente, solicita-se a condição de refugiado à Polícia Federal nas fronteiras; a análise do pedido é realizada pela Cáritas Arquidiocesanas; a terceira fase é a decisão proferida, em primeira instância, pelo CONARE, e dessa decisão, caso seja negado o reconhecimento do

janeiro de 1961. O Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 foi recepcionado pelo Decreto-legislativo 93, de 30 de novembro de 1971, mas apenas promulgado pelo Decreto 70.946, de 7 de agosto de 1972.

⁶ Os deslocados internos são pessoas que saem de sua residência habitual, como os refugiados, mas que não chegam a cruzar a fronteira, não sendo considerados refugiados uma vez que não apresentam o elemento da extraterritorialidade.

status de refugiado, abre-se uma quarta fase, que é o recurso cabível da decisão negativa do CONARE para o Ministro da Justiça, que decidirá em último grau de recurso.

A política migratória brasileira conta, essencialmente, com a Constituição da República Federativa do Brasil⁷, as Leis nº 9.474 de 1997 e nº 13.445 de 2017 (Lei de Migração). A CRFB/88⁸ em seu artigo 1º fala dos fundamentos que constituem o Estado Democrático de Direito, como a dignidade da pessoa humana. Já o artigo 3º diz que entre os objetivos fundamentais do Brasil, estão o de “[...] construir uma sociedade livre, justa e solidária” e o de “[...] promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. O artigo 4º da CRFB/88 traz a ideia de um país integrado com a comunidade internacional, colaborador do desenvolvimento das outras nações e do fortalecimento dos direitos humanos.

O texto da CRFB/88 não fala expressamente sobre os refugiados, mas eles estão dentro do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CRFB/88) e na prevalência dos direitos humanos (art. 4º, inciso II, CRFB/88). Além desses dispositivos, existe o artigo 5º da CRFB/88 assegurando 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”. Jubilut (2007, p. 181) afirma o seguinte:

Com base nesses princípios, pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo, são expressamente assegurados pela *Constituição Federal* de 1988, sendo ainda elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica. Sendo assim, a *Constituição Federal* de 1988 estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Além de obrigar o Brasil a cuidar dos direitos humanos e a respeitá-los, a concessão do refúgio seria uma forma de efetivação dos dispositivos constitucionais, de modo que os princípios estariam sendo cumpridos, e a igualdade, assegurada, gerando segurança jurídica sobre o tema. É importante salientar que o refugiado, uma vez reconhecido pelo país, goza de igualdade perante os brasileiros natos e naturalizados, sendo detentores dos direitos sociais que preceitua o artigo 6º da CRFB/88, mas não têm direito de votar e nem ser votado, abrindo uma complexa e necessária discussão sobre sua cidadania.

⁷ A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte em 22 de setembro de 1988 e promulgada em 5 de outubro de 1988, é a lei fundamental e suprema do Brasil, servindo de parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas, situando-se no topo do ordenamento jurídico.

⁸ Deveria ser um símbolo de repactuação social e democrática do país, porém seus princípios constitucionais confrontavam com o legado autoritário que a Lei nº 6.815/80 tinha trazido dos anos de opressão vividos pelo país. O tema é complexo, mas durante 37 anos a referida lei (fundamentada no paradigma da segurança nacional e da proteção do mercado de trabalho interno) produziu efeitos no ordenamento jurídico brasileiro até, finalmente, ser revogada pela Lei nº 13.445/17.

O Brasil, em 1997, criou uma lei específica para os refugiados: a Lei nº 9.474, de 22 de julho, que estabeleceu os critérios para se conseguir o *status* de refugiado e também determinou o procedimento para o devido reconhecimento dele. A lei é responsável pela criação do CONARE, órgão administrativo para tratar do tema dos refugiados.

A Lei nº 9.474/97 foi produzida a partir do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996, sendo elaborada pelo governo brasileiro em conjunto com o ACNUR. A referida legislação é conhecida como umas das mais avançadas do mundo e é pioneira na América Latina, “[...] sendo usada como parâmetro para inúmeros outros países, pois traz uma ampla abordagem de situações que caracterizam o *status* de refugiado” (PEREIRA, 2004, p. 36). Apesar de ser considerada uma legislação importante em âmbito internacional, ainda fica atrás de legislações como a do México e a da Argentina, pois nesses países a legislação específica para os refugiados traz a questão de gênero como fundamento de perseguição e concessão do refúgio.

No ano de 2017 foi aprovada no Brasil a Lei nº 13.445, que revogou o Estatuto do Estrangeiro – Lei nº 6.815/80. A nova legislação, responsável por regulamentar as questões de migração, deveria representar um pleno avanço para a ordem constitucional tanto pelo processo de mobilização social – uma vez que sua inicialização contou com a participação da sociedade – quanto pela expectativa de superação da herança autoritária que detinha a antiga lei.

No entanto, a forma como se consolidou o processo legislativo e, acima de tudo, a fundamentação dos vetos do Presidente da República também presente no decreto de regulamentação da nova lei, comprovaram a lógica da segurança nacional, como explica Baggio (2019, p. 29) “deslindando as dificuldades de superação de nossa cultura autoritária e dificultando a consolidação da tão reivindicada condição da migração como um direito humano fundamental”.

Os avanços trazidos pelo novo marco legal são importantes e foram celebradas por muitos pesquisadores, movimentos e representantes da sociedade civil afeitos ao tema das migrações. Dentre os avanços, destacou a desburocratização do processo de regulação migratória, a institucionalização da política de vistos humanitários e a não criminalização dos indivíduos por razões migratórias. Contudo, os tais avanços devem ser vistos com cautela e criticidade, levando em conta o momento histórico e as inúmeras dificuldades que a legislação teve de superar do antigo processo político imposto ao país.

Nos 21 anos de ditadura militar (1964 – 1985) no Brasil, o estrangeiro era visto como um inimigo, pois predominava um pensamento de que o estrangeiro era nocivo à nação, colocando-a em risco, seja pelo viés da segurança nacional ou, por exemplo, roubando

empregos e prejudicando os cidadãos de outras formas. A transição do período ditatorial para a reabertura democrática do país foi feita pelo próprio comando do regime militar, sob o slogan “lenta, gradual e segura”, o que ocasionou uma falta de debate mais amplo sobre seu significado e o enfrentamento das violações aos direitos humanos ocorridas nos anos de chumbo (BAGGIO, 2019).

Esse fato fez com que a CRFB/88, apesar dos seus inegáveis avanços na defesa dos direitos humanos, continuasse a reproduzir, sutilmente, a lógica autoritária contra os estrangeiros, porque a Lei nº 6.815/80 continuava a produzir efeitos no ordenamento jurídico do país. No início do século XXI,

Em razão da migração de retorno, de novos fluxos migratórios que foram se organizando em direção ao país e da falta de harmonização entre o Estatuto do Estrangeiro e a CF/88, foi necessária uma intensa produção de normas relativas às questões de migrações, sobretudo por meio de instrumentos infra legais - como as resoluções de órgãos colegiados - o que não significou uma necessária articulação do tema em termos de elaboração de uma nova política nacional sobre migrações, ao contrário, foi tornando a aplicação dessas normativas cada vez mais complexas (CLARO, 2015, p. 121).

A nova realidade migratória que o Brasil vivia e as inúmeras legislações infralegais sem conseguirem suprir a demanda dessa nova realidade foram os combustíveis para que a sociedade exigisse uma nova legislação que fosse mais adequada para o novo momento e mais ampla na defesa dos direitos humanos dos estrangeiros, abandonando totalmente a lógica estabelecida pela lei nº 6.815/80.

Como a CRFB/88⁹ não considera o imigrante cidadão brasileiro politicamente falando, porque este não pode votar e nem ser votado. Foi organizado a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR)¹⁰ que levou ao Congresso brasileiro uma lista com solicitações afim de que o legislativo pudesse legislar por uma norma atualizada e mais condizente com os princípios constitucionais. Importante saber que a nova Lei de Migração não contemplou todas as reivindicações trazidas pelo COMIGRAR. A principal omissão foi a não previsão da criação de uma autoridade migratória civil, que desvinculasse da competência da PF a recepção e regularização do migrante, já que o art. 117 do Projeto de Lei (PL) 288/13, que previa a criação do órgão por influência do anteprojeto da comissão de especialista, foi retirado do texto final aprovado, por apresentar vício de iniciativa (BAGGIO, 2019).

⁹ A CRFB/88 não igualou o imigrante ao cidadão brasileiro, pois é exigido nacionalidade brasileira para o alistamento eleitoral – não sendo possível o voto para o imigrante – de acordo com o artigo 14, § 3º, inciso I.

¹⁰ A Conferência foi realizada entre os dias 30 de maio e 1º de junho na cidade de São Paulo e foi coordenada pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Estrangeiros-DEEST, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério das Relações Exteriores, com o apoio da Organização Internacional para as Migrações-OIM e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD.

Mesmo a lei não contemplando todas as reivindicações, simbolicamente, o nome “Lei de Migração” é algo significativo, pois demonstra a compreensão de que migrar é um direito humano em oposição ao nome “Estatuto do Estrangeiro” que impõe aos “estrangeiros” um “estatuto” demasiadamente limitador. Além disso, os vetos, por parte do Presidente da República, antes da sua publicação – foram justificados pela ideologia de segurança nacional – restam claros que o estrangeiro ainda não é bem-vindo no país.

Em detrimento da proteção dos direitos humanos das pessoas migrantes, dos povos indígenas e das populações tradicionais, o veto condena o texto original da Lei à lógica autoritária da legislação anterior, permitindo a primazia do fundamento securitário que se propunha a abandonar quando do início dos debates sobre a necessidade de um novo marco legal (BAGGIO, 2019, p. 54).

Entre importantes avanços e continuidade de retrocessos os ideais da política migratória brasileira vão sendo aplicados a quem aqui chega. No plano externamente o Brasil é signatário de vários acordos sobre proteção aos direitos humanos de refugiados e estrangeiros, mas no plano interno, sua atuação é tímida e dúbia, uma vez que sua legislação nem sempre reflete os avanços dos direitos humanos conquistados por essa população.

4. ATUAÇÃO DO CONARE PARA DEFESA DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS VENEZUELANOS:

Por meio da lei nº 9.474/97 foi criado o CONARE, que é o Comitê do governo encarregado de revisar e decidir todas as solicitações de refúgio no Brasil. Ele também é a autoridade responsável por definir a política brasileira de refúgio. O CONARE está ligado ao Ministério da Justiça e é constituído por representantes dos seguintes Ministérios: Justiça, Relações Exteriores, Trabalho e Emprego, Saúde, Educação, assim como pela Polícia Federal e organizações da sociedade civil dedicadas à assistência, integração local e proteção dos refugiados no país. A Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) e a Defensoria Pública da União têm um assento no CONARE com direito de voz, mas não de voto.

O artigo 11 da lei nº 9.474/97 diz que “[...] fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça”. A competência do CONARE é explicada pelos artigos 12 e 13:

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados: 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.

Art. 13. O regimento interno do CONARE será aprovado pelo Ministro de Estado da Justiça. Parágrafo único. O regimento interno determinará a periodicidade das reuniões do CONARE.

O Capítulo II da referida lei fala sobre a estrutura e o funcionamento do CONARE, que acontecem de acordo com o artigo 14:

Art. 14. O CONARE será constituído por: I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá; II - um representante do Ministério das Relações Exteriores; III - um representante do Ministério do Trabalho; IV - um representante do Ministério da Saúde; V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto; VI - um representante do Departamento de Polícia Federal; VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País. § 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto. § 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem. § 3º O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião.

Art. 15. A participação no CONARE será considerada serviço relevante e não implicará remuneração de qualquer natureza ou espécie.

A atuação do CONARE não se limita ao registro dos refugiados, atua também na formulação de políticas que promovem a sua integração ao país, como a Operação Acolhida, garantindo a documentação básica de identificação e trabalho e possibilitando, além da livre circulação pelo território nacional, o acesso a outros direitos civis, como saúde e educação. Porém, o registro tem uma função importante para a promoção de políticas públicas, pois por meio dele são gerados gráficos estatísticos.

Desde o início de sua existência, no ano de 1998, o CONARE já realizou mais de 70 reuniões plenárias e mais de 13 reuniões extraordinárias. Estas reuniões dedicam-se a analisar as solicitações de refúgio, reconhecendo ou não a condição de refugiados desses solicitantes. Nelas, também se decide a cessação e se determina a perda da condição de refugiado. No ano de 2018, de acordo com a 4ª edição do relatório Refúgio em Números, publicado pelo CONARE (2019), o Brasil reconheceu, entre 2011 – 2018, 11.231 mil pessoas refugiadas. O CONARE decidiu em 2018, 13.083 processos, destes, reconheceu elegibilidade a 777, arquivou 2.165 e extinguiu 3.949 processos.

O país que mais apresenta solicitações de refúgio é a Venezuela, com 61.681 mil, representando 77% do total do número de solicitações de reconhecimento de refugiado. Os estados brasileiros onde mais há solicitações do reconhecimento da condição de refúgio são Roraima (com 50.770 mil – 63% do total), Amazonas (10.500 mil – 13% do total), São Paulo (9.977 mil – 12% do total) e Paraná (1.408 mil – 2% do total).

A atuação do CONARE é necessária, mas, conforme Moreira (2012, p. 210) que critica a atuação do CONARE, argumenta que “[...] o CONARE se voltou, desde o início de seu funcionamento, para a função de elegibilidade, deixando em segundo plano a atribuição de

prover medidas relativas à proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados [...]”. Outro problema que dificulta o cumprimento da Lei nº 9.474/97 é não haver uma delimitação das políticas públicas de integração local dos refugiados, o que revela uma generalização do assunto, pois não se incentiva o desenvolvimento de estratégias para a realização dessa integração.

Outra questão crítica, como cita Jubilit (2006, p. 40), é “[...] o fato de o CONARE estar ligado ao Executivo, o que pode levar a decisões políticas [...]” e, também, à “[...] falta de políticas públicas para os refugiados [...]”, o que impacta a efetivação dos acordos internacionais firmados, os quais garantem dignidade à pessoa do refugiado. Esse fato ficou evidente no ano de 2017 quando o Governo Federal demorou a agir com um plano eficaz para receber a numerosa quantidade de refugiados venezuelanos que chegavam pela fronteira daquele país com o estado de Roraima. O estado de Roraima teve que urgentemente acolher as pessoas que chegavam pelo município de Pacaraima e depois iam em direção a Boa Vista, capital do estado. Sem muitos recursos e planejamento, Roraima rapidamente teve um aumento significativo na violência e o colapso do sistema de saúde. Depois de alguns meses o Governo Federal lançou um projeto chamado de “interiorização”, que consistia em distribuir grupos de refugiados em outras cidades do país, como Rio de Janeiro, São Paulo e cidades do interior do estado do Paraná.

CONCLUSÃO

A internacionalização dos direitos humanos foi necessária para a humanidade resguardar sua própria existência no mundo. A defesa dos refugiados, mais do que necessária, é urgente. É, talvez, o grande desafio do século XXI para os países, que vai exigir planejamento, cooperação internacional e solidariedade. É preciso, permanentemente, de políticas públicas que integrem os refugiados, sempre pautados na defesa aos direitos humanos.

Um dos problemas enfrentados é que, teoricamente, os refugiados venezuelanos deveriam ser bem recebidos no Brasil, com a máxima de que aqui se acolhe a todos. Entretanto, infelizmente, ao chegarem aqui são vítimas de xenofobia e é alta o número de violência – de qualquer tipo – contra essas pessoas. Alguns brasileiros ainda enxergam os refugiados como uma pessoa que veio para roubar empregos e benefícios sociais. Esse problema é atual e o combate requer esforços múltiplos.

Ainda, no Brasil, não é muito evidente um plano conjunto entre União, Estado e Município para garantir o acolhimento aos refugiados. Muitas prefeituras não sabem como

recebê-los e o trabalho de recepção é feito por ONGs e sociedade civil. Isso é complicado, pois cria espaço para assistencialismo, violando mais ainda a dignidade dessas pessoas.

O Brasil muito avançou nesse tema, e apesar dos erros e da inoperância administrativa, o país mostrou-se assertivo ao assinar os acordos internacionais para proteção dos refugiados. Internamente, o país criou um sistema jurídico migratório audacioso, porque garantiu direitos fundamentais aos refugiados, ainda que não tenha lhes dado garantia do voto. Todavia, a Lei de Migração relativizou a proteção dos direitos humanos ao ser aprovada com omissões importantes, cuja justificativas se fundamentam na velha ideologia da segurança nacional. Com relação a Lei nº 9.474/97, a proposta é muito boa, mas faltou a delimitação das políticas públicas e de o CONARE não ser dependente do poder executivo, o que enfraquece sua efetivação.

O espectro autoritário ainda ronda a política migratória brasileira e por isso não existe condições de se ter planos para recebimento dos refugiados. A repactuação democrática vivida em 1988 não foi feita observando os aspectos relevantes que precisaram ser vistos, como a longa ditadura que vivemos em que o estrangeiro não era, de forma algum, desejado.

Hoje, em pleno o século XXI, não é distante àquele passado tão obscuro e amedrontador, apesar das boas iniciativas legislativas e dos avanços vividos nesses últimos trinta e dois anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência da ONU para Refugiados. **PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS REFUGIADOS NO BRASIL:** Subsídios para elaboração de políticas. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioeconômico-Refugiados-ACNUR.pdf>. Acesso em: 01 maio 2020.

Agência da ONU para Refugiados. **REFÚGIO EM NÚMEROS 4º EDIÇÃO.** Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-números_versão-23-de-julho-002.pdf. Acesso em: 01 maio 2020.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). **Deslocamento global supera 70 milhões, e chefe da Agência da ONU para Refugiados pede maior solidariedade na resposta.** Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/06/19/deslocamento-global-supera-70-milhoes/>. Acesso em: 29 abr. 2020.

ANNONI, Danielle (Org.). **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil.** Curitiba: GEDAI/UFPR, 2018. 759 p.

ARENDR, Hannah. **Origens do Totalitarismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO NOVO MARCO LEGAL MIGRATÓRIO NO BRASIL:** entre a ideologia da segurança nacional e o direito humano a migrar.: ENTRE A IDEOLOGIA DA SEGURANÇA NACIONAL E O DIREITO

HUMANO A MIGRAR. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v. 24, n. 3, p. 27-59, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/issue/view/36>. Acesso em: 01 maio 2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 set. 2019.

_____. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Lei nº 9.474/97**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm. Acesso em: 14 set. 2019.

_____. Institui a Lei de Migração. **Lei nº 13.445/17**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 14 set. 2019.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **As Migrações Internacionais no Brasil sob uma Perspectiva Jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI**. Cadernos OBMIGRA. Brasília, v. 1, n. 1, p. 119-210, 2015.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 6. ed. Porto Alegre: Penso, 2012. Tradução: Ronaldo Cataldo Costa; revisão técnica: Fernando Coutinho Cotanda.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. 240 p.

_____. Liliana Lyra. **O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil**. 2010.

_____. Liliana Lyra. **Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America?** Journal of Refugee Studies. Oxford, v. 19, n. 1, p. 22-44, 2006.

JUSTIÇA, Secretaria Nacional de. **Refúgio em Números**. 4. ed. Brasília: SNJ, 2019.

MATTOS, Adriana. **Globalização e Políticas Públicas: A regulação multinível e a implementação brasileira do direito internacional migratório e do refúgio**. In: XV CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO INTERNACIONAL. 2017, Florianópolis. *Direito Internacional em Expansão*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017. p. 563 - 581. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1xqXB5N5Nqmg7hyMUr9aER9oZlrcbIJh/view>. Acesso em: 09 jan. 2020.

Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes1/conferencia-nacional-sobre-migracoes-e-refugio>. Acesso em: 01 maio 2020.

MOREIRA, Julia Bertino. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)**. 2012. 377 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Direitos Humanos e hospitalidade: a proteção internacional para apátridas e refugiados**. Atlas, 08/2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 7. ed., 2014.

SARFATI, Gilberto. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SARMENTO, G. S. (2000). **Diagnóstico sobre las migraciones caribeñas hacia Venezuela**. Buenos Aires: PLACMI-OIM.

SIMÕES, Gustavo da Frota et al (Org.). **Perfil Sociodemográfico e Laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: Editora CRV, 2017. Disponível em: <<https://editoracrv.com.br/produtos/detalhes/32684-detalhes>>. Acesso em: 14 set. 2019.

SOUZA, Ayrton Ribeiro de; SILVEIRA, Marina de Campos Pinheiro da. **O fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil (2014-2018)**. Cadernos PROLAM/USP, [s.l.], v. 17, n. 32, p.114-132, 28 ago. 2018. Universidade de São Paulo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBIUSP. <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2018.144270>.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

United Nations High Commissioner for Refugees. **Forced Displacement in 2018**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2020.

_____. **History of UNHCR**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html>. Acesso em: 27 abr. 2020.

VIZCARRA, Ana Elizabeth Villalta. MIGRACIÓN, ASILO Y REFUGIO. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**: Boletim 100 anos, Belo Horizonte, v. 103, p. 709-729, jul. 2017. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1U8Jym4r61ghZelJj_HgNoJM-0kPJltMd/view>. Acesso em: 12 jan. 2020.

XV CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO INTERNACIONAL, 15., 2017, Florianópolis. **Direito Internacional em Expansão**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017. 661 p. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1xqXB5N5Nqmg7hyMUr9aER9oZlercbIJh/view>>. Acesso em: 09 jan. 2020.