



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Isabela Souza de Werneck Lustosa


Do protocolo ao RNE: Uma análise da lei brasileira 9.474/97 e o processo de solicitação de refúgio no Brasil à luz dos fluxos haitiano e venezuelano

Rio de Janeiro

2019

Isabela Souza de Werneck Lustosa

Do protocolo ao RNE: Uma análise da lei brasileira 9.474/97 e o processo de solicitação de refúgio no Brasil à luz dos fluxos haitiano e venezuelano



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política Internacional.

Orientador (a): Prof.^a Dra. Ana Paula Balthazar Tostes

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

L972 Lustosa, Isabela Souza de Werneck.
Do protocolo ao RNE: Uma análise da lei brasileira 9.474/97 e o processo de
solicitação de refúgio no Brasil à luz dos fluxos haitiano e venezuelano/ Isabela
Souza de Werneck Lustosa. – 2019.
102 f.

Orientador: Ana Paula Balthazar Tostes.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Refugiados – Teses. 3. Direitos
Humanos – Teses. I. Tostes, Ana Paula Balthazar. II. Universidade do Estado do
Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

es CDU 327(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta
dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Isabela Souza de Werneck Lustosa

Do protocolo ao RNE: Uma análise da lei brasileira 9.474/97 e o processo de solicitação de refúgio no Brasil à luz dos fluxos haitiano e venezuelano

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Política Internacional

Aprovada em 16 de abril de 2020.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Ana Paula Balthazar Tostes (Orientadora)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof. Dr. Bruno de Moura Borges
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof. Dr. Marcelo Mello Valença
Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos - EGN

Rio de Janeiro

2019

DEDICATÓRIA

À Deus, meus pais, meu amor e à minha avó Celina.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por chegar até aqui. Sei o quanto sou privilegiada por ter acesso aos estudos, às universidades de qualidade onde estudei e, por ter o suporte daqueles que me permitiram passar dois anos apenas me dedicando à academia, apesar das dificuldades financeiras. Agradeço a Ele pela minha fé, por me sustentar sempre que caía e por permitir conviver com pessoas tão especiais.

Agradeço aos meus pais por toda paciência, dedicação e suporte. Sem o seu cuidado diário essa missão seria infinitamente mais difícil de ser concluída. Obrigada por me abastecerem de bom humor, doces e amor, todos fundamentais para que eu suportasse os desafios acadêmicos, profissionais e mentais nesta jornada tripla que foram os últimos meses.

Obrigada ao meu amor, por aparecer na minha vida num dos anos mais intensos e turbulentos que já tive. Obrigada por ter escolhido ficar em meio a um furacão, por ser meu amigo, meu companheiro, meu leitor. Obrigada por sua paciência e dedicação, pelos finais de semana trancados em casa comigo me dando apoio, amor e broncas para que eu não desistisse desse desafio.

Meus mais sinceros agradecimentos à minha orientadora Ana Paula Balthazar Tostes pela dedicação nestes últimos meses tão intensos para nós duas. Obrigada por compartilhar seus conhecimentos comigo e por tanta sinceridade e honestidade nesta orientação. Obrigada por acreditar no meu potencial e por ter aceito o enorme desafio de me guiar nesta jornada.

Agradeço também aos professores leitores Bruno Moura Borges e Marcelo Mello Valença por seu tempo, dedicação e conselhos dados no dia de minha qualificação. Vocês me ajudaram muito a encontrar um bom caminho pelo qual seguir com minha pesquisa.

Sou grata aos meus amigos, a meus companheiros de UERJ, que sempre foram tão generosos comigo. Agradeço aos meus amigos por compreenderem minhas ausências, minhas recusas aos passeios e saídas. Quero dizer que falta muito pouco e já, já viveremos tudo de bom que há para viver.

Agradeço a todos vocês. Vocês têm todo o meu coração!

RESUMO

LUSTOSA, I S W. **Do protocolo ao RNE: uma análise da lei brasileira 9.474/97 e o processo de solicitação de refúgio no Brasil à luz dos fluxos haitiano e venezuelano.** 2019. 102 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

A redemocratização brasileira, a inspiração contida na constituição brasileira de 1988 e o desejo de se reinserir com novas credenciais no sistema internacional foram responsáveis por uma reformulação das perspectivas brasileiras quanto aos direitos humanos nos anos 1990. Marcada pela adesão a diversos tratados internacionais de Direitos Humanos e a criação de programas nacionais neste sentido, o Brasil foi o primeiro país da América Latina a ter uma legislação específica para o refúgio, a Lei 9.474/97. Tal normativa colocou o Brasil na vanguarda do tema, foi elogiado pelo órgão da Nações Unidas para os refugiados e serviu de inspiração para criação de outras leis nacionais sobre refúgio. Repleta de dispositivos generosos do ponto de vista do refugiado, a lei concede muitos direitos aos solicitantes e refugiados, prevê a criação de um Comitê Nacional para Refugiados, estabelece as fases do processo de solicitação de refúgio no país e reconhece como refugiados não somente aqueles que sofrem com fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social, ou opinião política, mas também, àqueles indivíduos submetidos às situações de grave e generalizada violação de direitos humanos. No entanto, nas duas vezes em que o Brasil teve de lidar com massivos fluxos de solicitantes de refúgio, teve dificuldades em gerenciar as crises haitiana e venezuelana e não fez uso da definição ampliada do refúgio. Neste sentido, são analisadas as questões referentes a (in) aplicabilidade da lei brasileira do refúgio, quer sejam por razões políticas, ou por questões práticas.

Palavras-chave: Refúgio. Refugiados. Proteção complementar. Direitos Humanos. Política Migratória.

ABSTRACT

LUSTOSA, I S W. **From protocol to Foreigners National Registration:** An analysis of the Brazilian law 9.474/97 and the asylum request process in Brazil in the light of the Haitians and Venezuelans fluxes. 2019. 102 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

The Brazilian redemocratization process, the inspiration contained in the Brazilian constitution of 1988 and the desire to reinsert with new credentials in the international system were responsible for a reformulation of Brazilian perspectives on human rights in the 1990s. Marked by adherence to various international human rights treaties and the creation of national programs in this regard, Brazil was the first country in Latin America to have specific refugee legislation: Law 9.474 / 97. This policy put Brazil at the forefront of the issue and it has been praised by the United Nations refugee body and it inspired the creation of other national refugee laws. Filled with generous refugee provisions, the law grants many rights to applicants and refugees. It also establishes the creation of the Brazilian National Refugee Committee, the stages of the refugee application process in the country. Besides, it recognizes as refugees not only those who has suffer from well-founded fear of persecution on grounds of race, religion, nationality, social group membership, or political opinion, but also to those individuals subjected to situations of serious and widespread violation of human rights. However, both times Brazil had to deal with massive flows of refuge applicants it had difficulty managing the Haitian and Venezuelan crises and did not make use of the expanded definition for recognition refuge condition. In this sense, the questions regarding the (in) applicability of the Brazilian refugee law are analyzed, either for political reasons or for practical ones.

Keywords: Refuge. Refugee. Complementary Protection. Human Rights. Migration Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Representação da estrutura do Comitê Nacional para Refugiados	38
Figura 2 –	Processo de Solicitação do Refúgio no Brasil.....	43
Gráfico 1 –	Solicitação de reconhecimento da condição de refugiado recebidas de venezuelanos (2011 – 2018).....	64
Figura 3 –	Composição do Comitê Federal de Assistência Emergencial	66
Gráfico 2 –	Solicitações de Reconhecimento da Condição de Refugiado recebidas de haitianos (2011-2018)	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AC	Acre
ACNUR	Alto Comissariado das nações Unidas Para Refugiados
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
AM	Amazonas
ASAV	Associação Antônio Vieira
AVSI	Associação de Voluntários para o Serviço internacional
CARJ	Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro
CASP	Cáritas Arquidiocesana de São Paulo
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CJP	Comissão de Justiça e Paz
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
COMIGRAR	Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de la Población Venezolana
EUA	Estados Unidos da América
ICG	International Crises Group
IMDH	Instituto de Migrações e Direitos Humanos
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MIF	Força Multinacional Interina na siga em inglês
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti
MSF	Médico Sem Fronteiras
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional de Migrações
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização da União Africana
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RN	Resolução Normativa
RR	Roraima
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema único de Saúde
UCAB	Universidad Católica Andrés Bello
UCV	Universidad Central de Venezuela
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas no Brasil
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância
USB	Universidad Simón Bolívar

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
1	O BRASIL E AS POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO E REFÚGIO	17
1.1	A conjuntura do pós-guerra	18
1.2	A nova conjuntura internacional: Guerra Fria, Direitos Humanos e posição brasileira	20
1.3	Redemocratização, mudança de Paradigma do Estado brasileiro e o comprometimento com Cartagena	22
2	A LEI NACIONAL DO REFÚGIO E O PIONEIRISMO BRASILEIRO	27
2.1	Os Ensaio para 1997	28
2.2	A vanguarda da Lei Brasileira do Refúgio	29
2.2.1	<u>A definição ampliada do refúgio na Lei 9.474/97</u>	31
2.2.2	<u>A definição ampliada do refúgio nas legislações dos países latino-americanos</u> ...	31
2.2.3	<u>Emprego remunerado de solicitantes e refugiados na Lei 9.474/97</u>	33
2.2.4	<u>Emprego remunerado de solicitantes e refugiados nas legislações dos países latino-americanos</u>	33
2.2.5	<u>Entrada e permanência em território Nacional na Lei 9.474/97</u>	34
2.2.6	<u>Entrada e permanência em território Nacional nas legislações dos países latino-americanos</u>	36
2.2.7	<u>A criação do CONARE, seu modelo tripartite na Lei 9.474/97 e os órgãos pares nas legislações latino-americanas</u>	37
2.2.8	<u>As etapas do processo, o direito ao devido processo legal e à apelação na Lei 9.474/97</u>	41
2.2.9	<u>As etapas do processo, o direito ao devido processo legal e à apelação nas legislações latino-americanas</u>	43
2.3	As ausências e os pontos negativos da Lei Brasileira do Refúgio	45
3	AS IMIGRAÇÕES HAITIANA E VENEZUELANA NO BRASIL: A POSSIBILIDADE DA DEFINIÇÃO AMPLIADA E A FRUSTRAÇÃO DA PROTEÇÃO COMPLEMENTAR	47
3.1.1	<u>Da Primeira República independente da América Latina ao país mais pobre das Américas: Um histórico do Haiti</u>	47
3.1.2	<u>O Brasil e a MINUSTAH</u>	50
3.1.3	<u>O Terremoto de 2010 e a Reação Internacional</u>	52

3.1.4	<u>Fluxo migratório de Haitianos e a logística para chegada ao território brasileiro</u>	53
3.1.5	<u>Os limites de Cartagena, a lei 9.474/97 e o caso haitiano</u>	55
3.2	A imigração venezuelana no Brasil e as possibilidades de proteção	56
3.2.1	<u>As raízes política e econômica da crise venezuelana</u>	56
3.2.2	<u>A chegada em território brasileiro e as respostas governamentais</u>	62
4	OS LIMITES DA APLICABILIDADE, OS ASPECTOS DA LEGALIDADE E OS ENTRAVES POLÍTICOS	70
4.1.1	<u>Os aspectos da legalidade e a (in) aplicabilidade da Lei 9.474/97 no caso haitiano</u> 70	
4.1.1.1	Ausência de dispositivo que determine tempo máximo para tomada de decisão do CONARE (Lei 9.474/97):	71
4.1.1.2	O órgão que decide sobre a determinação do status de refugiado não é composto por especialistas dotados de conhecimento técnico sobre o assunto (Lei 9.474/97):	72
4.1.1.3	O processo de determinação do status de refugiado é limitado somente ao CONARE, órgão que funciona no âmbito do sistema executivo, justamente o braço mais político do Estado (Lei 9474-97)	73
4.1.1.4	A lei brasileira do refúgio não apresenta provisão sobre acionamento do sistema judiciário para recorrer das decisões do CONARE (Lei 9.474/97).....	75
4.1.2	<u>Os aspectos da legalidade e a (in)aplicabilidade no caso venezuelano</u>	77
4.1.2.1	Ausência de dispositivo que determine tempo máximo para tomada de decisão do CONARE e o desconhecimento técnico dos comitês para refugiados e imigrantes	77
4.1.2.2	O processo de determinação do status de refugiado é limitado somente ao CONARE, órgão que funciona no âmbito do sistema executivo, justamente o braço mais político do Estado (Lei 9474-97)	79
4.2	Os limites da aplicabilidade e os entraves políticos	80
4.2.1	<u>Governo Lula da Silva (2003-2010)</u>	80
4.2.2	<u>Governo Dilma Rousseff (2011-2016): booms imigratórios, agendas interrompidas e impeachment irregular</u>	82
4.2.3	<u>Governo Temer (2016-2018)</u>	85
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	91

INTRODUÇÃO

Temos acompanhado em todo o mundo e, mais especificamente na América Latina, o aumento do número de pessoas forçadas a se deslocarem. O deslocamento forçado pode ocorrer em mais de uma modalidade, recebendo diferentes classificações de acordo com o destino para onde estes indivíduos se dirigem e de acordo com as causas responsáveis por tais deslocamentos. Dentre as noções de migrantes econômicos, deslocados internos, solicitantes de refúgio e refugiados, são a estas duas últimas categorias a que este trabalho se dedica.

A análise destas categorias requer que inicialmente nos dediquemos a entender o que é o refúgio e para que serve, e somente então, consigamos entender as diferenças de classificação, quais as responsabilidades geradas por cada uma delas, e chegar à conclusão de que as fronteiras entre elas não são, na realidade, bem delimitadas. Neste sentido, Alexander Betts (2009) argumenta ser problemático olharmos as classificações que englobam as migrações forçadas de modo preciso, sendo mais condizente com a realidade a ideia de um espectro, ondem existem gradações entre as noções de escolha e coerção.

A acolhida destes indivíduos dentro das categorias de solicitantes de refúgio e refugiados podem gerar uma série de obrigações para os Estados, além de demandarem esforços na construção de políticas públicas. Neste sentido, somente o refúgio conta com um ordenamento jurídico internacionalmente estabelecido e é o centro de interesse de uma agência das Nações Unidas, voltada somente para o assunto.

O arcabouço jurídico internacional do refúgio foi criado no âmbito da Conferência das Nações Unidas de 1951, quando se estabeleceu o Estatuto do refugiado para garantir a proteção de milhões de pessoas que haviam deixado seus países de origem como consequência dos conflitos ocorridos durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Assim ficou definido que o refúgio é a proteção dada ao indivíduo que tenha deixado seu país de origem ou residência devido a fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social, ou a opiniões políticas.

A este estatuto foi acrescentado o Protocolo Adicional de 1967, que retirava as limitações geográfica e temporal contidas na versão estabelecida em 1951. Outros desenvolvimentos importantes da definição do refúgio foram estabelecidos pouco tempo depois com a definição criada pela Organização da União Africana prevendo que:

O termo “refugiado” também deveria ser aplicado a qualquer pessoa que, devido a agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou eventos seriamente perturbadores da ordem pública, tanto em parte ou no total de seu país de origem ou

nacionalidade, é compelido a deixar seu lugar de residência habitual para buscar refúgio em outro lugar fora de seu país de origem ou nacionalidade (OUA, 1969).

Anos depois, entendimento parecido foi adotado por diversos países latino-americanos na convenção ocorrida em Cartagena das Índias, em 1984, para discutir a proteção a ser dada àqueles indivíduos que deixaram seus países após temores de perseguições decorrentes dos regimes autoritários, que se instalaram em diversos Estados da região.

A análise histórica da relação brasileira com os institutos de Direitos Humanos revela que o Brasil esteve presente na maior parte das discussões internacionais sobre o tema. O país não apenas esteve presente, como também ratificou uma série de convenções de direitos humanos ao longo do século XX, sendo grande parte destas adesões realizadas somente nos anos 1990, após o processo de redemocratização do país e a busca pela renovação de sua imagem internacionalmente.

No plano doméstico, houve também ações que objetivassem incorporar à defesa e proteção dos direitos humanos em diversas áreas conforme o Plano Nacional de Direitos Humanos lançado, em 1996, propunha. O documento contava com previsões de ações que abarcassem os direitos da população imigrante no Brasil, ainda que naquele momento não se apresentassem propostas de formulação e substituição do Estatuto do Refugiado (1980) no Brasil, que considerava o imigrante uma ameaça para o país, de acordo com a lógica de segurança e desenvolvimento que regia o governo brasileiro na ditadura militar. No entanto, ação importante foi tomada pelo governo brasileiro um ano após o lançamento do Plano Nacional de Direitos humanos, no que diz respeito aos refugiados, que no Brasil buscavam proteção.

A Lei 9.474/97, que trazia o entendimento brasileiro sobre o indivíduo refugiado, seus direitos e deveres foi, na América Latina, a primeira lei especificamente sobre o assunto. Diferentemente de outros países da região, o refúgio não era tratado como um status dentro do universo de imigrantes, e não era resumido somente ao entendimento do refugiado descrito pela definição clássica, proveniente no Estatuto do Refugiado de 1951.

Construiu-se, assim, uma imagem brasileira positiva em relação à defesa dos direitos humanos dos refugiados e imigrantes, reconhecida internacionalmente pelo ACNUR. Até o ano de 2010, esta imagem não havia sido testada, visto que o número de solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil era extremamente baixo diante no universo da população brasileira. Até àquele momento, o maior grupo de solicitantes de refúgio que tiveram seu status reconhecido pelo governo brasileiro de uma única vez, foi um grupo de 1200 angolanos, que buscavam proteção no Brasil após sofrer com a guerra civil que se instaurou em Angola.

Reconhecido internacionalmente pelo ACNUR, parte membro de diversos regimes de direitos humanos, historicamente pautado em suas relações internacionais pelo princípio da resolução pacífica de controvérsias e do legalismo, este trabalho buscará responder à pergunta: Por quê, ao analisarmos os dois recentes booms imigratórios no Brasil percebemos certa dificuldade, ou até mesmo resistência, em aplicar a lei 9.474/97 como instrumento de análise para a concessão do refúgio, mesmo havendo possibilidade jurídica deste tipo de interpretação através da aplicação do inciso III do artigo 1º da lei nacional do refúgio?

Neste sentido, explorar as bases da política externa brasileira, suas rupturas e continuidades, fazer uso da literatura das relações internacionais sobre os regimes internacionais e instituições internacionais, além da análise dos contextos responsáveis pela evasão de nacionais haitianos e venezuelanos são as estratégias utilizadas para responder à pergunta desta pesquisa.

Os casos haitiano e venezuelano escolhidos como exemplos a serem analisados devem-se unicamente ao fato de que estes foram os únicos dois booms de estrangeiros que adentraram as fronteiras brasileiras desde as grandes migrações históricas da época do Império brasileiro e das migrações de refugiados da Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, a perspectiva institucional de Krasner (1988), ao analisar a soberania enquanto uma instituição, ou seja, um conjunto de normas que surge a partir de certos interesses e permanece no tempo, colabora para compreendermos as forças que atuam na origem, na permanência e até mesmo na falência de uma norma. No caso de normas de direito internacional público, como o instituto do refúgio, quando aplicamos o mesmo exercício de “desempacotamento” da noção de refúgio, chegamos à conclusão de que se trata da concessão de status protetivo ao indivíduo com fundado temor de perseguição dentro das fronteiras nacionais de um outro Estado que não o seu de origem. O instituto do refúgio quando aplicado, traz consigo a obrigação de obedecer a padrões mínimos de garantias, como por exemplo, o princípio da não devolução.

Diante de tal comprometimento com esta norma, é possível inferir que o interesse em criar uma norma como o instituto do refúgio está na vontade dos Estados de compartilharem tal responsabilidade. A perspectiva institucionalista na visão de Krasner (1988) tem como uma de suas características o foco nas condições de persistência de padrões de comportamento segundo as regras, possibilidades e alternativas que se excluem e razões de eventual efetividade ou durabilidade, mesmo quando há baixo impacto no comportamento dos atores. No caso do objeto da pesquisa, os comportamentos esperados pela norma se traduzem nas responsabilidades de proteção e respeito a princípios próprios do instituto do refúgio. A segunda característica própria à perspectiva institucional é o fato de que as mudanças nas normas levam tempo para

ocorrerem, e estas vêm sempre acompanhadas por um custo em contrapartida. No caso do instituto do refúgio, suas mudanças vieram com a eliminação das restrições temporais e geográficas trazidas pelo Protocolo Adicional de 1967 e, anos depois, com a definição regional ampliada da Declaração de Cartagena de 1984. O Brasil enquanto ator dotado de interesses e suscetível às pressões do ambiente internacional, utilizou-se da adoção e incorporação destes tratados como forma de promoção de uma imagem positiva internacionalmente e promoção de uma política externa capaz de trazer dividendos ao país.

O comprometimento com a norma, através de uma perspectiva institucional do refúgio, traz a noção de previsibilidade das ações brasileiras sobre o tema, ao passo em que gera custos. No entanto, a previsibilidade das ações derivadas do comprometimento com a norma não traz efetividade em sua aplicação. Os custos precisam ser gerenciados para atender a interesses diversos de muitos atores, promovendo assim, o uso interessado e estratégico da norma enquanto instituição.

Analisando esta norma vemos que sua origem e permanência se explica mais em função de macro interesses de política externa do que se pode dizer que sua durabilidade se dá pela efetividade e capacidade de afetar os comportamentos de forma consistente. Em outras palavras, na aplicabilidade da lei do refúgio no âmbito dos casos analisados do fluxo haitiano e venezuelano no Brasil, vimos que seu cumprimento efetivo é comprometido por limitações de ordem prática e de ordem política, enfrentando resistência do governo quanto ao tratamento de tais fluxos migratórios enquanto solicitantes de refúgio, que alcança resultados subótimos através da concessão de status migratórios de residência, ao invés da concessão de status protetivo.

Esta pesquisa não pretende provar a hipótese de que os grupos de imigrantes estudados nas ondas migratórias mencionadas devem ser classificados como refugiados necessariamente. No entanto, pretende-se apenas levantar as possibilidades de se analisarem os casos haitiano e venezuelano à luz do instrumento normativo disponível na legislação brasileira, cujas interpretações podem variar de acordo com a imagem internacional que o Brasil quer transmitir aos outros Estados, com a situação política no âmbito doméstico, com parcerias ideológicas internacionais estabelecidas e com a disposição brasileira em assumir custos e responsabilidades.

Segundo Krasner (1982), o sistema internacional é formado por atores soberanos que buscam sempre maximizar seus interesses e poderes. Contudo, cada um dos atores soberanos entende que dentro do jogo de equilíbrio de poderes suas ações são limitadas por outros atores soberanos, e que com isso, nem sempre é possível alcançar o máximo de seus interesses e

capacidades. Apesar de não conseguirem atingir o máximo de suas vontades, é possível encontrar um nível ótimo comum, que satisfaça tanto os seus próprios interesses, ao mesmo tempo em que satisfaça os interesses dos outros atores. Neste sentido, regimes internacionais servem para coordenar comportamento dos Estados a fim de que alcancem resultados desejados em áreas particulares, específicas, quando determinados resultados ótimos são poderiam ser alcançados se os atores agissem sozinhos (KEOHANE, 1982).

Autores como Jervis (1982) destacam, entretanto que apenas em áreas particulares os regimes internacionais são úteis, pois em geral, em outras situações de ganhos e perdas em que o jogo seria de soma zero, os regimes internacionais não teriam utilidade. Neste sentido, existiria uma escassez de regimes na área de segurança, onde as situações se aproximam mais de jogo de soma zero, do que em regimes nas áreas econômicas (JERVIS, 1982).

Dentro da literatura dos regimes internacionais, é possível analisar o instituto do refúgio através de uma perspectiva institucionalista, onde o padrão de comportamento dos Estados só pode ser compreendido adequadamente como parte de uma estrutura social maior, cujas as preferências foram desenvolvidas através da atividade política

Isso porque ao mesmo tempo em que existe uma coordenação e programação do comportamento esperado dos Estados diante das obrigações para com a proteção de indivíduos, a natureza soberana dos Estados pode justificar uma recusa por parte dos mesmos em acolher indivíduos baseados no status do refúgio. De acordo com seus interesses, os Estados podem exercer sua soberania através de uma perspectiva institucional, em que a soberania, enquanto norma, pode sim impactar nas relações internacionais de um Estado se é feito um uso estratégico e interessado da norma.

A lei brasileira do refúgio assumida internacionalmente como uma boa norma, no sentido da garantia de direitos concedidos aos indivíduos refugiados, que coloca o Brasil na vanguarda internacional da proteção dos refugiados, não necessariamente garante internamente que, na prática, a aplicabilidade desta norma vai ser cumprida. Esta hipótese nos faz questionar o quanto a lei brasileira do refúgio funciona na prática, a partir dos entraves internos, atores, interesses e aspectos de uma perspectiva realista da norma como instrumento de poder.

O presente trabalho buscará responder à pergunta de pesquisa abordando no primeiro capítulo o histórico e as circunstâncias em que foi criado o Estatuto do Refugiado no mundo, bem como, suas alterações de acordo com as mudanças nas dinâmicas mundiais.

O segundo capítulo traz um apanhado da adesão brasileira aos tratados de direitos humanos ao longo do século XX, e mais especificamente o entendimento brasileiro sobre o refúgio, levando em consideração a possibilidade de conceder refúgio através do entendimento

clássico criado no Estatuto do Refugiado de 1951, e também através do entendimento mais amplo do refúgio, traduzido no Brasil como uma definição ampliada presente na lei brasileira do refúgio. Veremos ainda que a criação da lei nacional do refúgio é somente a parte de final de um processo de redemocratização do Brasil, somado ao objetivo de mudança da imagem internacional do país praticada por uma nova formulação de política externa com vistas a gerar dividendos ao país. Além disso, veremos que o resultado final deste processo se traduz em uma lei que coloca o Brasil na vanguarda da proteção aos refugiados na América Latina, por ser voltada especificamente para o refúgio, e contar com uma série de pontos positivos, considerados pelo ACNUR exemplos de boas práticas.

No terceiro capítulo veremos como foi a resposta brasileira aos booms migratórios que o Brasil recebeu, primeiramente de haitianos e depois de venezuelanos, bem como os históricos destes países responsáveis pela emigração de suas populações. Todo este aspecto externo será colocado em consonância às diretrizes de política externa brasileira seguidas pelos últimos governos brasileiros desde os primeiros anos do século XXI com o Governo Lula da Silva, passando pelo Governo Dilma Rousseff e terminando com o Governo de Michel Temer.

O quarto e último capítulo tratará sobre a aplicabilidade da norma do refúgio, a partir dos pontos tidos como “boas práticas” e dos impactos de questões domésticas, atores e interesses políticos, que pressionam o governo e concentram suas atenções em diversas questões políticas, econômicas e partidárias, o que transforma as iniciativas que tratam sobre os direitos humanos de imigrantes e refugiados como algo pouco importante e extremamente sensível às flutuações de mudanças de governo.

1 O BRASIL E AS POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO E REFÚGIO

O Brasil, de proporções continentais, possui uma história caracterizada pela forte presença de imigrantes no país. Desde a sua fundação pelos colonizadores portugueses, o país passou por três grandes ondas migratórias em diferentes momentos de sua história (AMARAL e FUSCO, 2005). Ao longo deste período, a visão brasileira sobre a vinda de imigrantes ao país adquiriu diferentes conotações e estratégias (VILLEN, 2012). A abordagem do processo histórico da imigração não adotou um curso linear, mas ao contrário, oscilou de acordo com o momento pelo qual o país passava (MIRANDA, 2015). Neste sentido, “os governos oscilam entre a atitude de abertura (embora tratem os migrantes como bem de oferta e procura quando os interesses nacionais o exigem) e de restrição (até de rechaço) quando a presença do estrangeiro é onerosa” (ZAMBERLAM, 2004, p.28). A temática ora era/é lembrada e reforçada de maneira positiva, servindo como instrumento de promoção dos ideais brasileiros no Sistema Internacional, ora esquecida, ou pouco falada, como forma de preservação da imagem brasileira.

Neste sentido, este capítulo se propõe a estabelecer quais foram os contextos que afetaram as mudanças nas políticas para refugiados no Brasil, em paralelo com a questão dos direitos humanos e a adoção dos princípios norteadores da política externa, abordando sua atuação desde o período posterior a Segunda Guerra mundial, passando pelas décadas do regime autoritário no Brasil, até alcançar o período de renovação das credenciais brasileiras (FONSECA Jr, 1998), que culminaram na criação da lei nacional do refúgio em julho de 1997. Embora essas oscilações aconteçam, a diplomacia brasileira é internacionalmente respeitada por cumprir com seus padrões de conduta, que garantem “previsibilidade à ação externa e moldam as políticas exteriores dos governos, impondo-se à sua sucessão e mesmo à mudança de regime político” (VIDIGAL, 2010, p.3).

Desta forma, a diplomacia brasileira adquiriu um acumulado histórico em que Cervo (2008) elencou nove princípios com o quais a Política Externa Brasileira tradicionalmente se identifica, mantendo-os como norteadores das ações brasileiras no exterior, havendo somente ajustes em suas conotações ao longo das circunstâncias e mudanças de cenário. São eles:

- a) autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias; b) juridicismo; c) multilateralismo normativo; d) ação externa cooperativa e não-confrontacionista; e) parcerias estratégicas; f) realismo e pragmatismo; g) cordialidade oficial no trato com os vizinhos; h) desenvolvimento como vetor; i) independência de inserção internacional (CERVO, 2008, p. 26-31).

1.1 A conjuntura do pós-guerra

Os cenários do Pós 2ª Guerra Mundial e do período do regime autoritário no país estão incluídos na mesma classificação, de acordo com a literatura de Política Externa, a respeito dos paradigmas pelos quais passou o Estado brasileiro. Nas palavras de Cervo (2003), o paradigma do Estado desenvolvimentista teve duração de sessenta anos, por isso, muitos foram os impactos internos e externos que influenciaram as relações internacionais do Brasil dentro de um espectro onde os princípios da diplomacia brasileira ganharam diferentes tons, invocando-se alguns princípios em detrimento de outros.

Neste sentido, o período pós 2ª Guerra Mundial estava sob influência de fatores externos como a queda de importações e exportações devido à crise econômica dos anos 1930, complementado internamente pela decadência da mentalidade agroexportadora e ascensão da mentalidade industrial. O desenvolvimento enquanto vetor ganhou nova roupagem, significando não mais os princípios liberais característicos da República Velha (1889-1930), mas sim o princípio pelo qual o desenvolvimento seria alcançado através do processo de industrialização do país. No contexto das massas urbanas que requeriam emprego e renda, da burguesia nacional em busca de oportunidades de negócio e dos intelectuais e políticos de mentalidade revolucionária, foi inaugurado um novo modelo de inserção internacional caracterizado por

a) realizar interesses de uma sociedade complexa; b) conceber o desenvolvimento como expansão da indústria; c) prover de eficiência a política exterior mediante autonomia decisória, cooperação externa, política de comércio exterior flexível e não doutrinária, subordinação da política de segurança, da guerra e da paz, aos fins econômicos e negociação simultânea com os grandes e os vizinhos (CERVO, 2003, p.12).

Neste sentido, a participação nos fóruns multilaterais era essencial para que o Estado brasileiro fosse visto e tivesse peso dentro da arena internacional. Projetando-se como líder e expoente na América Latina, o Brasil se comprometia com uma postura internacional correta, que partilhava dos valores comuns aos países desenvolvidos e que, portanto, seria/ deveria ser lembrado como primeiro destino de eventuais investimentos estrangeiros.

No escopo de uma participação voltada para cooperação externa, o tema da migração forçada foi um grande ponto de preocupação e discussão no cenário internacional. O início do século XX já havia sido marcado por acontecimentos que podem ser compreendidos como alguns ensaios do que hoje entendemos como regime internacional do refúgio, que fora

celebrado desta forma somente em 1951¹, após a Segunda Guerra Mundial. Os seis anos de guerra foram responsáveis pelo deslocamento forçado de 40 milhões de indivíduos, que obrigados a deixarem seus países de origem não contavam mais com sua proteção estatal, havendo ainda, casos em que os próprios Estados deixaram de existir, transformando seus antigos nacionais em indivíduos apátridas.

Tal conjuntura exigiu que a comunidade internacional se reunisse no que ficou conhecida como a Convenção de 1951 sobre o Estatuto do Refugiado, onde foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Arelada àquele momento específico, a convenção trouxe a definição de quem poderia ter o status de refugiado reconhecido internacionalmente, ficando definido que:

Art1º parágrafo 2º: 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 (ESTATUTO DO REFUGIADO, 1951, p.2)²

Mais abaixo, no referido artigo, a Convenção estabelece limitações geográficas e temporais para o reconhecimento de um indivíduo como refugiado. Estabelecendo que:

B.1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures"; e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção (ESTATUTO DO REFUGIADO, 1951, p.2)³

Desta forma, invocando os princípios da cooperação externa, juridicismo e multilateralismo normativo, o Estado brasileiro optou pelo comprometimento com o novo regime internacional para refugiados que o Sistema ONU estabeleceu após a Segunda Guerra

¹ O embrião daquilo que no futuro ficou conhecido como regime global do refúgio origina-se após Primeira Guerra Mundial com a criação do Alto Comissariado para Refugiados da Liga das Nações em 1921, órgão que se dedicava aos deslocados decorrentes da dissolução dos Impérios Russo e Turco-Otomano após o conflito. À época cabia a Liga das Nações a responsabilidade de providenciar documento de viagem, que possibilitasse a entrada daqueles indivíduos em outros países, que não os de suas nacionalidades. O "Passaporte Nansen" permitia que os refugiados adentrassem às fronteiras internacionais dos países membros da organização. Pouco tempo depois, a instituição teve fim nos anos 1930, quando a própria Liga das Nações foi esvaziada em decorrência da Grande Depressão de 1929

² Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados

³ Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados

Mundial, assinando à Convenção relativa ao Estatuto do Refugiado no ano seguinte a sua criação. Neste sentido, seu comprometimento com a causa ganhou destaque à medida que o país passou a atuar frente à organização internacional, visto que “ [...] o país acolheu 40 mil europeus em 1954, foi escolhido pelo Conselho Social e Econômico para fazer parte do Comitê Consultivo do ACNUR e é membro original do seu Comitê Executivo, desde 1957” (MOREIRA, 2018). Além disso, o Brasil foi o primeiro país da América do Sul a ratificar a Convenção de 1951 em 1960.

Em paralelo à questão dos refugiados, o Brasil também vinha demonstrando seu compromisso com os Direitos Humanos de forma mais ampla, assim, colaborando com elaboração do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (ARTIAGA, 2012). Ainda na década de 1960, o Brasil foi o pioneiro ao defender que a noção de soberania, em sua acepção absoluta, era incompatível ao plano das relações internacionais, e por isso, defendia a noção de solidariedade. Ademais, o Brasil apresentara na 1ª Conferência Mundial de Direitos humanos em Teerã, 1968, sua perspectiva sobre a indivisibilidade e universalidade dos Direitos Humanos (CANÇADO TRINDADE; 2003).

1.2 A nova conjuntura internacional: Guerra Fria, Direitos Humanos e posição brasileira

A emergência de novos conflitos resultantes do processo de descolonização afro-asiática e do contexto bipolar da Guerra Fria tornou imperativa a necessidade de contemplar legalmente os novos fluxos de refugiados no mundo. Neste sentido, em outubro de 1967, o Secretário-Geral e o Presidente da Assembleia-Geral das Nações Unidas assinaram o Protocolo relativo ao Estatuto do Refugiado, que retirava os limites temporais e espaciais determinados na Convenção de 1951.

Dos sessenta anos de Paradigma do Estado desenvolvimentista, o regime autoritário civil-militar ocupou vinte e cinco anos no controle do Estado brasileiro. Voltados para a questão da promoção e garantia da segurança, atrelados à busca do desenvolvimento econômico da indústria de base, os dirigentes pretendiam “d) implementar projeto nacional de desenvolvimento assertivo tendo em vista superar desigualdades entre nações; e) cimentar o todo pelo nacionalismo econômico, imitando a conduta das grandes potências” (CERVO, 2003; p.12). Neste sentido a preocupação da diplomacia internacional traduzia-se na “subordinação da política de segurança, da guerra e da paz, aos fins econômicos e negociação simultânea com os grandes e os vizinhos” (CERVO 2003, p.12).

Desta forma, o tema dos Direitos Humanos dentro de uma perspectiva mais ampla, e dos refugiados, no âmbito de uma abordagem mais pontual, “praticamente desapareceu das intervenções definidoras de posições de política externa” (ALVES, 2009, p.74). Segundo Artiaga (2012), o Brasil jamais se eximiu do diálogo com os fóruns internacionais sobre Direitos Humanos ao longo do período do regime militar brasileiro. No entanto, para o autor, o país teria abandonado sua postura ativa do passado. De modo geral, o Brasil passou a adotar posições isolacionistas, defensivas e, por vezes, contraditórias, deixando o país à margem de todos os avanços na esfera dos direitos humanos. Não por acaso, o Brasil aderiu ao Protocolo Adicional ao Estatuto do Refugiado de 1967, somente em 1972, optando por manter a “[...] reserva geográfica, que reconhecia como refugiados apenas europeus, limitando o acolhimento de refugiados em seu território” (MOREIRA, 2008).

Deste modo, o foco no princípio do desenvolvimento como vetor continuou no cerne da política externa brasileira, porém trabalhada em uma roupagem diferente, em parceria com a invocação de outros três princípios da diplomacia brasileira como o desenvolvimento de parcerias estratégicas, acompanhados dos princípios do realismo e pragmatismo (CERVO, 2003).

Após o golpe militar de 1964, o governo autoritário modificou a posição brasileira em relação aos refugiados. Neste período, a América Latina presenciou a chegada de uma onda autoritária que se instaurou após uma série de golpes de Estado nos países da região. Tal conjuntura é capaz de explicar não somente a demora da adesão brasileira ao protocolo adicional de 1967, como também a posição adotada por seus governantes em manter a reserva geográfica do Protocolo Adicional, em que somente os europeus se encaixariam na definição de refugiado. Na medida em que muitos brasileiros fugiam do país, muitos latino-americanos chegavam ao Brasil procurando por refúgio. Havia uma recusa do governo militar em reconhecer os cidadãos argentinos, chilenos, dentre outros latino americanos, chegados à época como refugiados políticos. O acolhimento destas pessoas foi feito pela sociedade civil, uma vez que, o governo autoritário não podia reconhecer como refugiados os perseguidos políticos dos regimes militares vizinhos para que não terminasse por culpar a si próprio.

Até então, as autoridades brasileiras viam com maus olhos esses refugiados, uma vez que eles buscavam refúgio no Brasil pelos mesmos motivos que muitos brasileiros foram obrigados a buscar refúgio em outros países. Em 1981, o Arcebispo de São Paulo foi encarregado pelo Acnur de acolher refugiados dos países do Cone Sul. Mas não se tratava apenas de acolher os refugiados. Era preciso garantir-lhes documentação, trabalho, moradia, capacitação profissional, etc. Milhares de pessoas vindas do Uruguai, da Argentina, do Paraguai e do Chile receberam a atenção da Igreja

em São Paulo (REFÚGIO NO BRASIL: A PROTEÇÃO BRASILEIRA PARA REFUGIADOS E SEU IMPACTO NAS AMÉRICAS, 2010, p.68)⁴

A sociedade civil, à época, representada pela Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ), braço social da Igreja Católica no Brasil, acolheu de forma pontual um grupo de chilenos fugidos da ditadura Pinochet, que buscava auxílio no Brasil. Com o decorrer do tempo, a recepção de pessoas vindas da América Latina tomou maiores proporções, mobilizando também à Cáritas São Paulo (CASP). Com o apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Cáritas solicitou que a ONU interviesse na situação através do Acnur. No entanto, como a agência não era oficialmente reconhecida pelo governo brasileiro, a saída encontrada para a situação foi a atuação do Acnur dentro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que já possuía representação no Brasil. O ACNUR iniciou sua missão no Brasil, instalando escritório no Rio de Janeiro, em 1977, alcançando reconhecimento oficialmente pelo governo apenas em 1982, com a função de reassentar vinte mil sul-americanos em países desenvolvidos (MOREIRA, 2008).

1.3 Redemocratização, mudança de Paradigma do Estado brasileiro e o comprometimento com Cartagena

A redemocratização brasileira ocorreu aos poucos entre o fim dos anos 1970 e primeira metade da década de 1980. O espaço de tempo que se estabeleceu ficou conhecido como um processo de “abertura lenta, gradual e segura”, que significava que o regime militar procurava um modo de proceder a uma distensão da política doméstica” (LESSA, 2005), momento em que foram visíveis diversas contradições no fim do regime militar.

Como parte da distensão, o Brasil voltou a apoiar as agendas de política externa, que fossem mais receptivas aos princípios e normas multilaterais de direitos humanos, voltando à matriz dos tradicionais princípios seguidos pela diplomacia brasileira no que tange à opção pelo juridicismo. Ainda, neste contexto, foi aprovada a Lei de Anistia de 1979, que permitiu que os exilados brasileiros retornassem ao país. Ao mesmo tempo, foi permitido que 150 vietnamitas e dezenas de cubanos fossem assistidos pela Comissão de Justiça e Paz (CJP) e pela Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) ” (MOREIRA, 2008), ainda que a reserva geográfica ao qual o Brasil aderiu continuasse vigente.

⁴ Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio_no_Brasil.pdf p.68.

O Protocolo Adicional ao Estatuto do Refugiado de 1967 estabeleceu a possibilidade de exclusão da reserva temporal e geográfica. Embora reformulado, este instrumento internacional tornou-se ultrapassado pouco tempo depois de sua criação. Neste sentido, Jubilut (2018) acredita que o Sistema do Direito Internacional dos refugiados não contempla a proteção de todos os tipos de migrantes forçados. Contudo, ele ainda é relevante na medida em que foi capaz de proteger milhões de pessoas. Ainda, para Jubilut (2018), a Convenção relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, é um instrumento jurídico muito associado à época em que foi criado e

[...] assim como outros documentos de Direito Internacional, não fez um exercício de futurologia. Os Estados mais favoráveis à proteção acharam que apenas colocando a possibilidade de reconhecimento do status de refugiado pela categoria “grupo social” já estavam tornando a definição bastante maleável e adaptável. Contudo, novos tipos de migração forçada que não se enquadram nessa proteção foram surgindo. (A CONTÍNUA BUSCA DE PROTEÇÃO INTEGRAL PARA PESSOAS REFUGIADAS E OUTRO MIGRANTES- ENTREVISTA COM LILIANA LYRA JUBILUT, 2018, p. 8.)

A necessidade de proteção complementar para além do Protocolo Adicional de 1967 foi prontamente identificada pelos países africanos, que possuíam dinâmicas mais complexas do que aquelas descritas e redigidas através de uma perspectiva do Norte Global. Neste sentido, a Organização da União Africana (OUA) ampliou a definição de refugiado em sua Convenção de 1969.

De maneira similar, a incompatibilidade entre a definição do refúgio e a necessidade de proteção internacional de indivíduos se apresentou no continente latino-americano. Os conflitos nos países da América Central deram origem a uma grande massa de indivíduos que buscavam proteção para além de suas fronteiras nacionais. Por isso, foi realizado em 1984, na cidade de Cartagena das Índias, o “Colóquio sobre Proteção Internacional dos refugiados da América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, que adotou em sua conclusão a definição ampliada do refúgio, tendo como base a definição da Convenção da OUA sobre o assunto:

“Terceira -

Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (Art 1º parágrafo 2º) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. 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, agressão estrangeira, conflitos internos,

violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”.⁵

A Declaração de Cartagena foi adotada por 17 países da região. Contudo, somente 7 foram os países que incorporaram a definição ampliada de Cartagena sem fazer alterações na definição original, são eles: Argentina, Bolívia, Chile, El Salvador, Guatemala, México e Nicarágua. Apesar de ter participado da Conferência Internacional, o governo brasileiro não assinou a Declaração de Cartagena, mas passou a aplicar a definição ampliada de refugiado desde então.

Este instrumento foi um marco importante para a proteção complementar na região, apesar de não ser um regime internacional vinculante. Enquanto *soft law* ela ao menos demonstra um nível de consenso sobre aquilo o que o regime deveria ser, ou está se tornando (TINKER; 2015). Tinker (2015) aponta que existe uma expectativa de que a *soft law* venha a se tornar internacionalmente vinculante à medida que os Estados passem a utilizá-la, até o momento que as reconheçam como leis costumeiras, passando a serem entendidas como tratados. Ainda mais importante é a observação que Tinker (2015) faz, lembrando que as *soft laws* representam determinado entendimento sobre uma nova lei, que responde a novas circunstâncias. Logo, os ordenamentos jurídicos precisam sofrer alterações para que estejam sempre condizentes com as novas realidades.

Na esteira da redemocratização, outros avanços na área dos Direitos Humanos em geral, e mais especificamente do refúgio foram alcançados. Em 1985, já tendo reconhecido o ACNUR em seu território, o Brasil trouxe para dentro de suas fronteiras, 50 famílias de fé *Bahá'hi*,⁶ provenientes do Irã, amparados pela aplicação do estatuto de asilados. Quatro anos mais tarde, em 1989, o país finalmente abandonou seu antigo posicionamento sobre a reserva geográfica, passando a acolher refugiados de todos os continentes.

Estes e outros posicionamentos favoráveis aos regimes de Direitos Humanos fizeram parte do movimento de nova inserção do Brasil nas esferas multilaterais do Sistema Internacional. O processo de redemocratização do país coincidiu internacionalmente com o consenso em torno do paradigma neoliberal tanto em sua perspectiva econômica, quanto em sua face política. No que concerne aos ideais políticos temos a defesa da democracia como

⁵ *Declaração de Cartagena*, 1984, Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena [Acesso em 10 de janeiro de 2018].

⁶ Minoria religiosa no Irã, considerada pelas autoridades uma versão deturpada do que realmente seria o Islã. Reportagens recentes confiam a preocupação da Organização das Nações Unidas contra os praticantes desta religião, que são vítimas de perseguição em países como Irã e Iêmen. Disponível em: <https://www.bic.org/news/un-resolution-condemns-human-rights-violations-against-bahais-iran>. Acesso em 20 de outubro de 2019.

sistema político superior, e a abertura de novas agendas internacionais⁷ para além da questão da segurança bastante característica da Guerra Fria. Desta vez, os organismos internacionais devotaram suas preocupações às questões concernentes a toda humanidade, que por isso, deveriam ser pensadas de forma conjunta, como as questões sobre Meio-Ambiente e Direitos Humanos.

O abandono de uma postura mais recuada em direção a uma postura mais ativa era para Gelson Fonseca Júnior (1998), a nova inserção internacional do Brasil conhecida como a “renovação de credenciais” que, em sua visão, não representava uma ruptura com o momento anterior, mas sim a passagem de uma autonomia a outra:

A autonomia, hoje [em 1998], não significa mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. Perspectivas que correspondem à nossa complexidade nacional. [...] A definição de “atitudes positivas” nos novos temas [em especial, meio ambiente, direitos humanos e não proliferação nuclear] passa a ser uma das preocupações centrais da diplomacia brasileira. (ALGUNS ASPECTOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA, 1998, p.368-369).

O novo cenário internacional que marca a passagem do Paradigma desenvolvimentista do Estado brasileiro para o Paradigma do Estado normal (1990-2002) (CERVO, 2003), modificou a maneira pela qual os países em desenvolvimento passariam a se inserir internacionalmente, uma vez que, a partir daquele momento, havia a possibilidade de se formarem composições de grupos de atuação na esfera internacional, entendidas como coalisões de geometrias variáveis, das quais o Brasil aproveitou para se inserir internacionalmente, mostrando-se mais atuante. Além disso, com o intuito de promover o Brasil ao patamar de *global player* internacional, o governo optou por adotar uma série de medidas

⁷ O termo é compreendido de acordo com o exposto por Eiti Sato em “A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções” que diz: O fim da Guerra Fria teve um papel importante na mudança da agenda internacional. A mudança não apareceu de modo tão evidente na composição dessa agenda, mas sim no grau de importância atribuída às diversas questões. Isto é, a maioria das questões integrantes dessa agenda já existia, no entanto, a maneira pela qual essas questões passaram a ser percebidas é que sofreu transformações significativas com o fim da Guerra Fria. Com efeito, a promoção dos direitos humanos constitui tema tradicional da ONU (a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada pela Assembleia Geral em 1948), o tema do meio ambiente já havia sido objeto de uma conferência mundial em 1972 (Estocolmo) e a globalização é um fenômeno cujas raízes se assentam no próprio conceito de modernidade. Até mesmo a “desregulação” dos mercados financeiros, considerada um verdadeiro símbolo da globalização, já ganhava impulso com a expansão dos mercados de eurodólares nos anos 60 e 70. O fim da Guerra Fria, no entanto, fez com que as preocupações e as abordagens de questões como essas deixassem de ser matizadas ou mesmo distorcidas pela disputa Leste-Oeste. Nesse sentido, uma organização de defesa dos direitos humanos não deveria mais ser encarada como parte de uma ação concertada para desestabilizar governos simpatizantes de um dos lados e a promoção das questões ambientais, comerciais e financeiras passavam a ser, nas mesas de negociação, objeto de novas alianças, deixando de lado considerações de segurança estratégica internacional típicas do jogo de poder da Guerra Fria”.

econômicas liberalizantes e por demonstrar a aceitação brasileira da universalidade do valor da democracia, cuja defesa tornou-se uma espécie de credencial brasileira no novo cenário internacional (SARAIVA, 2007).

A retomada da Política Externa de Direitos Humanos se fez presente logo nos primeiros artigos da nova Carta Magna do Brasil de 1988. Já, a década de 1990 foi marcada por inúmeros avanços do comprometimento brasileiro com as questões de Direitos Humanos. Durante o governo Collor de Mello (1990-1992), o Brasil aderiu aos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre os Direitos Civis e Políticos, à Convenção contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Percebe-se, portanto, a retomada de outro conjunto de princípios norteadores da política externa do Brasil, como a defesa da autodeterminação, da solução pacífica de controvérsias, da ação externa cooperativa e não-confrontacionista (CERVO, 2008).

Embora não tenha assinado a Declaração de Cartagena de 1984, o Brasil passou a aplicar a definição ampliada de refugiado, cujos frutos puderam ser colhidos entre os anos 1992 e 1994, quando o Brasil reconheceu aproximadamente 1.200 angolanos com base naquela definição (MOREIRA, 2008). Já em 1993, no período do Governo Itamar Franco (1992-1994), o Brasil participou da Conferência Mundial de Viena, onde defendeu o princípio da indivisibilidade dos Direitos Humanos, além de ressaltar a relação existente entre democracia, desenvolvimento e direitos fundamentais. Ainda, coube ao Brasil a presidência do Comitê de Redação da Conferência de Viena, motivo pelo qual o país auxiliou efetivamente no desenvolvimento dos documentos internacionais resultados da conferência. Além disso, em 1995, foram criados o Departamento de Direitos Humanos do Itamaraty e a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.

O Executivo brasileiro também desenvolveu ações voltadas para a proteção e promoção dos Direitos Humanos. No âmbito do Ministério da Justiça foi lançado, em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos. Documento extenso que se dedicava a propor ações governamentais, a proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei, a promoção de ações de educação e cidadania, enquanto base para uma cultura de Direitos Humanos, e finalmente, estabelecer ações internacionais para proteção e promoção dos Direitos Humanos (PNDH, 1996).⁸

Por iniciativa do então Chanceler Fernando Henrique Cardoso reuniram-se, no ministério das Relações Exteriores, em maio de 1993, representantes do Ministério da Justiça, da Procuradoria Geral da República, além de parlamentares, e as mais

⁸ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/programa-nacional-de-direitos-humanos-1996.pdf> Acesso em: 20 de outubro de 2019.

importantes organizações não-governamentais de direitos humanos, com a finalidade de elaborar um relatório com diagnóstico das principais dificuldades do país, de modo a definir a agenda do Brasil para a Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena em junho de 1993. Após esta conferência, setores do Estado e diversas entidades de Direitos Humanos foram convocados pelo então Ministro da Justiça, Maurício Corrêa, com a finalidade de elaborar uma Agenda Nacional de Direitos Humanos [...] Determinou então, ao Ministro da Justiça a elaboração de um Programa Nacional de Direitos Humanos, conforme previsto na Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada consensualmente na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em 25 de junho de 1993, na qual o Brasil teve uma destacada participação. (PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 1996, p.9 - 10)

O Programa Nacional de Direitos Humanos contava com uma seção voltada aos “Estrangeiros, Refugiados e Migrantes Brasileiros” com algumas propostas de curto, médio e longo prazo para promoção e garantia dos direitos humanos destes indivíduos. Como uma das propostas de curto prazo, encontra-se o item sobre “Propor projeto de lei estabelecendo o estatuto dos refugiados” (PNDH, 1996, p.33). O Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei nº 1936/96, que fora formulado em parceria técnica com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) (MOREIRA, 2008).

Foi então que, em 1997, fora aprovada a Lei brasileira do refúgio, ou a Lei Federal 9.474/97, que contempla os instrumentos regionais e internacionais sobre o tema, adotando a definição ampliada de refugiado presente na Declaração de Cartagena de 1984. No entanto, é importante destacar que o Brasil não incorporou a definição de Cartagena em sua forma original, utilizando um termo mais genérico como apresenta o trecho: “Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (LEI 9.474/97, 1997, p.1).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) reconhece, através da figura de seu representante no Brasil, Andrés Ramirez, que a lei brasileira sobre refúgio é uma das mais avançadas do mundo, pois contempla não somente a definição tradicional do refúgio contida no Estatuto do Refugiado de 1951, como também faz menção a aspectos da Declaração de Cartagena de 1984, ampliando a possibilidade de proteção (SILVA, 2012, p.170). Assim, no final dos anos 1990, o Brasil foi o primeiro país da região a elaborar uma legislação nacional para refugiados, bastante avançada e positiva se considerada do ponto de vista do refugiado, cumprindo com seu objetivo de renovação de credenciais, atingindo grande impacto internacional, ao passo que, considerados os números de solicitações de refúgio e refugiados à época, teve baixo custo para o governo brasileiro.

2 A LEI NACIONAL DO REFÚGIO E O PIONEIRISMO BRASILEIRO

“Titulo I

Dos Princípios Fundamentais

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...]

II- Prevalência dos direitos humanos; [...]

X- Concessão de asilo político”

2.1 Os Ensaio para 1997

O estabelecimento da Lei 9.474/97 fez do Brasil o país pioneiro, entre as nações da América do Sul, a possuir um ordenamento jurídico interno voltado especificamente aos refugiados. Segundo, Jubilut (2006) a existência da Lei Nacional do Refúgio só foi possível graças ao alinhamento de três fatores: (1) o processo de redemocratização que acontecia no Brasil; (2) a criação da nova Constituição Federal de 1988 resultante do processo de redemocratização; (3) o crescente interesse sobre os Direitos Humanos. Com relação a este último ponto, vale ressaltar que a dedicação brasileira voltada às temáticas de direitos humanos eram resultado do lançamento de novas diretrizes da política externa brasileira voltadas à renovação e recuperação de sua imagem perante a comunidade internacional.

Vimos anteriormente que, apesar de um tímido começo, o Brasil passou por um processo lento de maior comprometimento com a causa dos refugiados, que se acelerou a partir do momento em que o governo reconheceu a presença e a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) no Brasil em 1982. Com a atuação consolidada no país, o escritório do ACNUR foi transferido para Brasília, em 1989, no mesmo momento em que o país retirou oficialmente sua aderência a restrição geográfica da convenção de 1951, ainda que tenha aberto pequenas exceções para a chegada de vietnamitas, cubanos e famílias *baha' ai*.

Refugiados não europeus foram permitidos a ficar no Brasil por um período não mais limitado por oportunidades de reassentamento e foram contemplados com documentação emitida pelo CONARE e endossado pela Polícia Federal. As autoridades nacionais indicaram seu entendimento de que os refugiados eram de responsabilidade do ACNUR, e não do Brasil. (FISCHEL; MARCOLINI, 2002, p.37-38)⁹

De modo bastante embrionário, o dispositivo que passou a regular a questão dos refugiados no país foi a Portaria Interministerial 394 de 1991, que anunciava a renúncia das cláusulas restritivas do Protocolo de 1967 aos quais o país aderiu, e baixava normas quanto ao procedimento administrativo de solicitação e concessão do refúgio. No geral os solicitantes de

⁹ Tradução da autora para o trecho: “non- european refugees were allowed to stay in Brazil for a period not limited by resettlement oportunities and were granted documentation issued by UNHCR and endorsed by the Federal Police. The national authorities indicated their understanding tha the refugees were UNHCR’s responsibility, not Brasil’s (Fischel & Marcolini, 2002, p.37-38).

refúgio eram entrevistados pelos funcionários do CONARE, que analisavam os fatos narrados e elaboravam documento com recomendações a favor ou contra a solicitação do indivíduo demandante do refúgio. A recomendação era enviada ao Ministério das Relações Exteriores, que analisava o mérito e emitia sua opinião a respeito, remetendo o processo ao Ministério da Justiça que concedia a decisão final. O resultado era publicado no Diário Oficial da União, ao mesmo tempo em que o ACNUR, enviava documento oficial para as representantes da Sociedade Civil (Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e Cáritas Arquidiocesana de São Paulo). Se o pedido fosse deferido, o próximo passo era o encaminhamento do solicitante de refúgio ao Departamento de Polícia Federal, que iniciaria o processo de emissão de identidade nacional para estrangeiros (JUBILUT, 2006).

Àquele momento, o Brasil possuía apenas algumas centenas de refugiados e solicitações de refúgio, o que permitia que o modelo implementado pela Portaria Interministerial 394 de 1991 durasse ainda por alguns anos até a aprovação da lei nacional do refúgio em 1997. Para além do avanço do comprometimento brasileiro com os Direitos Humanos, que se traduziram na adoção do Brasil a diversas convenções de Direitos Humanos acima mencionadas, Jubilut (2006) defende que a constituição nacional de 1988 também teve papel fundamental na proteção dos refugiados.

Neste sentido, já nos artigos iniciais da Constituição Federal de 1988 (CF/88) são estabelecidos os princípios e objetivos fundamentais que regem a constituição e, portanto, as atuações brasileiras interna e internacionalmente. Logo, no artigo 1º, inciso III se estabelece como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil o respeito à dignidade da pessoa humana. De modo coerente, o artigo 4º, que trata sobre os princípios das relações internacionais do Brasil, reafirma o compromisso com o respeito à prevalência dos direitos humanos, à autodeterminação dos povos e, finalmente, com a concessão de asilo político. Fundamentada no crescente interesse brasileiro sobre os Direitos Humanos, a “Constituição Cidadã” prevê a igualdade entre seus nacionais e os estrangeiros residentes no país, ficando estabelecido que “ Art 5º: 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, nos termos seguintes [...]” (BRASIL, 1988).

2.2 A vanguarda da Lei Brasileira do Refúgio

No âmbito do compromisso brasileiro com os Direitos Humanos estabelecidos na Carta Magna resultante do processo de redemocratização brasileiro, somado ao esforço do país em

realizar sua nova inserção no cenário internacional, o Brasil promulga a Lei Federal 9.474/97, ou também referenciada como a Lei Nacional do Refúgio. A legislação brasileira do refúgio é considerada inovadora (LEÃO, 2011) não apenas por seu conteúdo, mas também pela singularidade em tratar o refúgio como instrumento único, sem coincidências com outros status que se referem a estrangeiros no geral.

A aderência de um Estado soberano à Convenção relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 e ao Protocolo Adicional de 1967, não determina os procedimentos que as unidades estatais devem seguir internamente. Fica a critério do Estado criar regras específicas para a proteção dos refugiados, tendo como base as convenções e adaptando-as à realidade local. A análise da lista de países que se comprometeram com os ordenamentos internacionais sobre refúgio, nos revela a multiplicidade de instrumentos jurídicos locais que tratam da proteção aos refugiados (LAUTERPACHT; BETHLEHEM, 2001). Sendo normativa constitucional, ou uma lei infraconstitucional, o fato é que a maioria dos países apresentam pelo menos um ou dois defeitos (JUBILUT, 2006). Um deles, é o fato de trazerem as provisões de proteção a resultados em forma de artigo, ou seção, dentro de uma legislação nacional sobre imigrantes. O segundo defeito recai sobre o entendimento confuso entre asilo e refúgio, que aparecem nas normas como sendo o mesmo instituto, como se fossem conceitos intercambiáveis (JUBILUT, 2006).

O caso brasileiro não se encaixa em nenhum desses dois defeitos. Primeiramente, o país elaborou uma lei dedicada a proteção dos refugiados concebida à parte do Estatuto do Estrangeiro datado pelo contexto do regime autoritário. Além disso, o caso brasileiro se destaca por não tratar os conceitos de asilo político e refúgio como se se tratassem do mesmo instituto. A lei nacional do refúgio nos permite identificar que o Brasil diferencia um do outro, uma vez que estabelece uma definição de refúgio mais ampla.

O refúgio é, portanto, um instituto de proteção à vida. Não é simplesmente um “asilo político”. Apesar de aparentemente sinônimos, os termos “asilo” e “refúgio” ostentam características singulares. O “asilo” também pode ser uma faculdade discricionária do Estado, ou seja, o Estado concede de maneira arbitrária e por essa decisão não deverá satisfação a ninguém. Trata-se de um ato soberano e ponto. Neste caso, a maioria da doutrina reconhece como sendo “asilo diplomático”. O “refúgio” é um instituto de proteção à vida decorrente de compromissos internacionais (Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados) e, como no caso brasileiro, constitucional. Este último é costumeiramente reconhecido pela doutrina como “asilo territorial”.¹⁶ Em consequência, o refúgio não é um instituto jurídico que nasce do oferecimento de um Estado soberano a um cidadão estrangeiro e, sim, o reconhecimento de um direito que já existia antes da solicitação do estrangeiro que se encontra em território de outro Estado soberano que não o seu de nacionalidade. O refúgio é reconhecido a estrangeiro que invariavelmente já se encontra em território nacional de um outro país que não o seu de nacionalidade, ao passo que o asilo poderá ser oferecido alhures (CONARE: BALANÇO DE SEUS 14 ANOS DE EXISTÊNCIA, 2011, p. 75-76).

Deste modo, a Lei 9.474/97 se refere única e exclusivamente à proteção de refugiados e à determinação de seu status, também considerada inovadora graças às definições adotadas por ela e o estabelecimentos de direitos e garantias amplas. A legislação do refúgio divide-se em seções que abordam: a definição do refúgio; a entrada no território e a solicitação do status de refúgio; a criação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE); especificação das etapas e regras de determinação do status de refugiado; tratativas sobre as possibilidades de expulsão e extradição; determinação das hipóteses para perda ou cessação do status de refugiado e prevê as circunstâncias e possibilidade de soluções duráveis.

2.2.1 A definição ampliada do refúgio na Lei 9.474/97

O primeiro fator considerado requisito para a imagem do Brasil como referência internacional na questão dos refugiados é estabelecido logo no primeiro artigo da lei nacional do refúgio, que se dedica a definir quem será reconhecido como refugiado:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que
 I – Devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
 II - Não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
 III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (LEI 9.474, 1997, p.1).

A lei brasileira incorpora os conceitos previstos pela ONU na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo Adicional, considerada a definição clássica do refúgio, bastante restrita e muito ligada ao contexto e às circunstâncias do período após a Segunda Guerra Mundial. Ademais de incorporar a definição clássica, a lei entende também que os indivíduos que, se sentirem ameaçados pela violência generalizada, colocando sua vida, segurança ou liberdade em risco, assim como, aqueles que se sentirem ameaçados por fatores ligados a conflitos internos, à violação maciça dos direitos humanos, e à grave perturbação da ordem pública, podem ser considerados refugiados, baseando-se na aplicação da definição regional do refúgio caracterizada pelo conceito ampliado de Cartagena. Este fator teve tanta importância para o contexto da região, que a Lei brasileira do refúgio foi utilizada como base da harmonização legislativa no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) com relação ao refúgio (LEÃO, 2011).

2.2.2 A definição ampliada do refúgio nas legislações dos países latino-americanos

A definição ampliada formulada em Cartagena das Índias em 1984, deve ser tratada como instrumento desenvolvido para complementar o escopo de proteção oferecida pela definição clássica do refúgio, cuja incorporação à legislação doméstica, é considerada, pelo ACNUR, como uma boa prática (ACNUR, 2013). A afluência em massa de refugiados na América Central nos anos 1980, representou um fenômeno inédito naquela época, exigindo que os Estados da América Latina decidissem por uma solução também inovadora. Contudo, o contexto de violência e violação dos direitos humanos incomuns à época, são, ainda hoje, as circunstâncias enfrentadas pelos países da América Latina, que obrigam o deslocamento de milhares de pessoas. Inovador, o instrumento regional segue sendo um instrumento atual, capaz de promover a proteção de populações, que não seriam facilmente consideradas refugiadas pelos atores estatais

A) as vítimas de diversas formas de violência originada por atores não estatais-vítimas de quadrilhas organizadas ou de violência gerada por situações ligadas ao narcotráfico- que os estados (devida ou indevidamente) consideram que não encaixam na definição clássica de refugiado.

B) as vítimas de conflito armado, de situações de violência generalizada ou outra das circunstâncias da Declaração de Cartagena que os estados (devida ou indevidamente) não incluem na definição clássica de refugiado. (PROTECCIÓN DE REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA: BUENAS PRÁCTICAS LEGISLATIVAS, 2010, p.11)¹⁰.

Neste sentido, a análise de situações através da definição clássica, ou através da definição ampliada podem originar, de uma mesma situação, resultados diferentes. Se consideramos o exemplo “A” através da lente da definição clássica é preciso primeiro determinar se o Estado quer proteger a vítima, ou é capaz de fazê-lo. Ainda, é preciso determinar se um dos pontos da definição clássica do refúgio é um fator que contribui para a perseguição, determinando assim, a necessidade de haver umnexo causal. Entretanto, o ACNUR entende que nem todas as pessoas que são de alguma maneira afetadas pelas atividades de quadrilhas organizadas podem se encaixar na definição clássica de proteção do refúgio. Normalmente as vítimas de quadrilhas organizadas não seriam consideradas refugiadas se seu Estado de nacionalidade fosse capaz de protegê-la ou estivesse disposto a proporcionar uma proteção eficaz. No entanto, estar disposto a, não significa que haja uma proteção de fato, e que essa proteção seja eficaz. Diante da definição clássica, somente a aparente disposição estatal de

¹⁰ Livre tradução da autora para o trecho “A) Las víctimas de diversas formas de violencia originada por actores no estatales⁹ -víctimas de pandillas organizadas o de la violencia generada por situaciones ligadas al narcotráfico-que los estados (devida o indebidamente) consideran que no encajan en la definición clásica de refugiado. B) Las víctimas de conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada u otra de las circunstancias de la Declaración de Cartagena que los estados (devida o indebidamente) no incluyen en la definición clásica de refugiado”.

proteção é o suficiente para que, na literalidade da lei, aquela pessoa não seja compreendida como refugiada. Desta forma, diante da definição clássica do refúgio, o indivíduo só seria uma vítima de uma quadrilha organizada, a partir do momento em que seja evidente que o Estado não a protege, e por esta razão apresentar-se-ia umnexo causal, que provavelmente seria traduzido na expressão de “pertencimento a determinado grupo social” ou devido a sua opinião política.

Por outro lado, diante da definição regional, ainda que o órgão de determinação do status de refugiado não reconheça que uma vítima de quadrilha organizada tenha pessoalmente um fundado temor de perseguição e necessite de proteção estatal, o entendimento ampliado reconheceria a existência de ameaças a vida, segurança e liberdade, sendo isso o bastante para que um indivíduo mereça ser protegido (ACNUR, 2013)¹¹.

2.2.3 Emprego remunerado de solicitantes e refugiados na Lei 9.474/97

Ainda, obedecendo aos seus pares - os artigos 27 e 28 da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 - o artigo 6º da lei brasileira do refúgio garante ao refugiado o direito de obter cédula de identidade comprobatória de condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem (LEI 9.474/97).

O destaque brasileiro com relação a este ponto está no fato de que mesmo o solicitante de refúgio - que ainda aguarda a decisão do governo - tem o direito a ter acesso aos mesmos documentos supracitados, que os permitem ingressar no mercado de trabalho, ter acesso a rede pública de ensino, bem como, acesso ao sistema único de saúde (SUS). “ Isso não é comum comparado aos outros países da região, que só fornecem carteira de identidade aos solicitantes de refúgio, constringendo, portanto, sua habilidade de integrar na sociedade” (JUBILUT; 2006, p.35)¹².

2.2.4 Emprego remunerado de solicitantes e refugiados nas legislações dos países latino-americanos

¹¹ 18 Declaración de Cartagena, citada, conclusión tercera: “(...) la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas (...)”. Énfasis agregado. Ver <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0008>.

¹² Livre tradução da autora para o trecho: “This is unusual compared with other countries in the region which only provide people seeking refuge with identity cards, thus constraining their ability to integrate into society”.

O emprego remunerado a solicitantes de refúgio e refugiados é considerada boa prática pelo ACNUR, porque favorece uma integração local mais fácil. Em se tratando de solicitantes, tal ponto torna-se crucial principalmente nos países em que os trâmites para a solicitação e determinação do status de refúgio possuem muitas etapas ou demoram muito para que sejam concluídas. A Convenção de 1951 relativa ao Estatuto do Refugiado concede a possibilidade de os Estados imporem certas limitações ao direito ao emprego remunerado: 1) A convenção não menciona a concessão do direito ao emprego remunerado aos solicitantes de refúgio, mas somente aos refugiados formalmente reconhecidos. Contudo, a boa prática latino-americana concede este direito também aos solicitantes de refúgio. De acordo com relatório do ACNUR (2013), dos vinte países da América Latina, pelo menos onze garantem o direito ao emprego remunerado de *solicitantes* de refúgio. 2) A Convenção de 1951 menciona que os Estados devem oferecer aos refugiados trato mais favorável, que aquele oferecido a indivíduos de outras nacionalidades estrangeiras (estrangeiros com status migratório) dentro de determinado Estado. A região latino-americana no geral superou esta expectativa equiparando o tratamento dado aos refugiados de determinado Estado, ao tratamento dado aos *nacionais* daquele país. Dos vinte países, apenas o Chile concede o direito ao trabalho aos refugiados “em igualdade de condições que os *demais estrangeiros*” (CHILE, 2010)¹³. Além disso, a Convenção de 1951 permite certas medidas que restringem o acesso ao trabalho e ao mercado de trabalho dos refugiados, no sentido de proteger o mercado *nacional* de trabalho e a disponibilidade de postos de trabalho (ACNUR, 2013). Tais restrições poderiam variar entre *a*) a requisição de residência no país, de no mínimo, três anos para ter acesso ao mercado de trabalho e, *b*) a necessidade de ser cônjuge ou filho de um indivíduo que seja nacional daquele país receptor. Neste sentido, a boa prática latino-americana descarta tais medidas de proteção ao mercado nacional.

Argentina, Brasil e Chile concedem aos solicitantes *e suas famílias* o direito a trabalhar. Bolívia, Nicarágua, Paraguai, Peru e El Salvador o concede aos *solicitantes*. Costa Rica pode concedê-lo ao solicitante se a administração não resolver a solicitação (de refúgio) ao final de três meses. (PROTECCIÓN DE REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA: BUENAS PRÁCTICAS LEGISLATIVAS, 2010, p.112)¹⁴.

2.2.5 Entrada e permanência em território Nacional na Lei 9.474/97

¹³ Ley N°20.430/2010 art 13 “De la misma manera, dos refugiados y sus familias tendrán derecho a acceder a la salud a la educación, a la vivienda y al trabajo, ya sea en condiciones de trabajador dependiente o por cuenta propia, en igualdad de condiciones que los demás extranjeros”.

¹⁴ Livre tradução da para o trecho: “Argentina, Brasil y Chile conceden a los solicitantes y sus familias el derecho a trabajar. Bolívia, Nicaragua, Paraguay, Perú y El Salvador lo conceden a los solicitantes. Costa Rica puede concederle al solicitante si la administración no resuelve la solicitud en el término de tres meses”.

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

§ 2º O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.

Sequencialmente, a legislação trata na “Seção II” das questões relativas à entrada em território nacional e ao ato da aplicação do refúgio. Neste sentido, o artigo 7º da Lei do Refúgio prevê que o indivíduo que chegar em território nacional pode manifestar sua vontade de solicitar refúgio a qualquer autoridade migratória, que não poderá em *hipótese alguma* efetuar a deportação do solicitante de refúgio para a fronteira de território onde sua vida ou liberdade estejam ameaçadas, antes que o processo de solicitação de refúgio chegue ao final. Assim, a lei brasileira do refúgio está em consonância com o princípio base do refúgio do *non-refoulement* ou princípio da não devolução, considerado cláusula *jus cogens*¹⁵.

Além disso, lei brasileira do refúgio não estipula período de tempo máximo para que a solicitação de refúgio seja feita pelo indivíduo após sua entrada em território nacional como é feito em outros países da região como Peru e Colômbia (JUBILUT, 2006). O artigo subsequente estabelece que o ingresso irregular no território nacional também não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes (LEI 9.474, 1997, artigo 8º). Ainda, de forma complementar, o país entende que devido à natureza da condição do refúgio, não há penalidades aos indivíduos que ao ingressarem ao país utilizaram-se de documentos falsos. Deste modo, ficou estabelecido que:

Art. 10. A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem.

¹⁵ “Jus cogens, os quais não podem ser derogados por tratados internacionais, por deterem uma força obrigatória anterior a todo o direito positivo. Tais regras de jus cogens, a exemplo dos direitos humanos fundamentais, assim, têm o caráter de serem normas imperativas de direito internacional geral, sendo consideradas aceitas e reconhecidas pela sociedade internacional dos Estados, em seu conjunto, como normas que não admitem acordo em contrário (é direito imperativo para os Estados) e que somente podem ser modificadas por uma norma ulterior de direito internacional geral que tenha, ademais, o mesmo caráter” (MAZZUOLI; 2012 p.100).

§ 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento.

§ 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal. (LEI 9.474, 1997, artigo 10º).

2.2.6 Entrada e permanência em território Nacional nas legislações dos países latino-americanos

As boas práticas relacionadas aos artigos supracitados podem ser divididas em dois pontos complementares. O primeiro é a proibição de rechaço na fronteira impedindo a entrada em fronteiras nacionais de pessoas que solicitem ou solicitarão refúgio, ou proteção. O segundo ponto a ser levantado, é a não penalização do indivíduo que ingressou ao país de forma ilegal, ou permaneceu em território nacional de forma irregular.

O princípio da não devolução de que trata o artigo 33.1 da Convenção relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 prescreve que

[...] nenhum Estado contratante poderá, por expulsão ou devolução, colocar de modo algum, um refugiado nas fronteiras dos territórios onde sua vida ou liberdade sejam postas em risco devido a sua raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social específico, ou às suas opiniões políticas. (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DO REFUGIADO, ART 33.1, 1951).

Este princípio é apresentado não somente na referida convenção, mas também pode ser encontrado na “Convenção que Rege os Aspectos Específicos de Problemas de Refugiados na África de 1969”, na “Convenção Americana de Direitos Humanos”, dentre outros tratados e instrumentos jurídicos internacionais (ACNUR, 2010). Neste sentido, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos posicionou-se contra a situação dos direitos humanos dos solicitantes de asilo no Canadá, por exemplo, uma vez que para a Comissão, este direito significa que qualquer pessoa reconhecida como refugiada, ou que solicite reconhecimento como tal, tem a possibilidade de gozar da proteção estabelecida por este princípio para evitar a sua expulsão, significando que refugiados e solicitantes de refúgio não podem ser penalizados na fronteira ou expulsos sem que lhes sejam oferecidos um devido processo legal, adequado e individualizado (OEA, 2000).¹⁶

¹⁶ Informe sobre a situação dos direitos humanos de solicitantes de asilo no marco do Sistema canadense de determinação da condição de refugiado, OEA/Ser.L/V/II. 106, Doc. 40 reve. 28 de fevereiro 2000. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Canada2000sp/canada.htm#A>. Instrumentos Internacionales.

Outra boa prática das legislações nacionais é o fato de não penalizarem os indivíduos solicitantes de refúgio por ingresso ou presença irregular. Estes princípios buscam garantir que os procedimentos penais e administrativos decorrentes do ingresso ilegal sejam suspensos até que se estabeleça se o solicitante é reconhecido como refugiado. No Brasil, mesmo aqueles refugiados reconhecidos, que por situações de ameaça a segurança nacional ou ordem pública, tenham sua expulsão determinada pelas autoridades brasileiras, não poderão ser enviados em direção a um “país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição” (BRASIL, LEI 9.474/97, art. 37).

Outros exemplos de legislações preveem estas práticas tal como o Equador que entende que “ Não se aplicará às pessoas solicitantes de asilo ou refúgio sanções penais pelo feito de seu ingresso ou de sua permanência em situação de irregularidade” (Constituição Política do Equador, 1998, art 41). Neste sentido, o ACNUR entende que são as próprias necessidades de proteção que frequentemente levam um solicitante a utilizar documentos falsos para ingressar ao país, ou mesmo permanecer e transitar por ele.

2.2.7 A criação do CONARE, seu modelo tripartite na Lei 9.474/97 e os órgãos pares nas legislações latino-americanas

A referida lei também se ocupa da criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça, responsável por analisar o pedido de refúgio e declarar, em primeira instância, o reconhecimento ou não da condição de refugiado. O CONARE é um órgão colegiado formado por representantes do Ministério da Justiça (1), Ministério das Relações Exteriores (1); Ministério do Trabalho (1); Ministério da Saúde (1); Ministério da Educação e Desporto (1); Departamento de Polícia Federal (1); representante de organização não governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no país (1); e a presença de um convidado de Alto Comissariado das Nações unidas para Refugiados (ACNUR), com direito a voz, porém sem voto. Jubilit (2006) enaltece o ponto positivo deste órgão na medida em que esta multiplicidade de atores que compõem o CONARE faz do comitê o órgão de composição mais ampla dentre os órgãos similares na América do Sul. “No Equador, por exemplo, o comitê investido da responsabilidade de proteger os refugiados tem apenas três membros” (JUBILUT, 2006,

p.32)¹⁷. Ainda, para Jubilut (2006), no que concerne a composição do comitê, é curioso notar que diferentemente dos órgãos similares na região, no CONARE a sociedade civil, representada pelas Organizações Não Governamentais não estão apenas presentes no comitê, mas também possuem direito a voto.

Em outros países, essas três tendências (representante de uma organização não governamental, que organização que trabalha com refugiados e tem direito a voto) não estão presentes simultaneamente. Por exemplo, na Argentina e no Uruguai, a sociedade civil não é representada; no Paraguai, o representante da ONG não pode votar e, na Bolívia, a sociedade civil é representada pela igreja e pela Universidade Maior San Andrés, mas não há menção alguma ao fato de que esses órgãos trabalhem ou tenham que trabalhar com refugiados (JUBILUT, 2006, p.33).¹⁸

Outro ponto positivo e de destaque para a imagem brasileira internacionalmente, é a ideia de que o compromisso internacional de um país vincula não apenas o governo, mas também a sociedade como um todo, por isso, a presença da sociedade civil no CONARE é muito relevante, pois desta forma, sociedade e governo compartilham a responsabilidade pela proteção real dos refugiados no Brasil (JUBILUT, 2006). Por outro lado, o ponto negativo se apresenta no fato de que em raras exceções, a maioria dos representantes dos ministérios brasileiros que compõem o comitê para refugiados, não possuem conhecimento técnico sobre o assunto (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008).

Se Jubilut (2006; 2008) e Apolinário (2008) apresentam uma série de fatores positivos que justificam a posição do Brasil como exemplo a ser seguido em matéria de refúgio, por outro lado Facundo (2017) apresenta uma postura crítica e aponta alguns itens que podem ser negativos, ou questionáveis a respeito deste comitê, seus componentes e funcionamento. Para tanto, ela analisa não somente de forma conjunta o Comitê Nacional para Refugiados, mas também pensa sua estrutura tripartite (governo, sociedade civil e ACNUR) tanto como partes isoladas, quanto como dupla, excluindo-se a terceira parte. Neste sentido, a autora se propõe a desvendar como se enxergam e como atuam as instituições que estão ligadas às políticas de refúgio no Brasil.

Figura 1 – Representação da estrutura do Comitê Nacional para Refugiados

¹⁷ Livre tradução da autora para o trecho: “In Ecuador, for example, the committee vested with responsibility for protecting refugees has only three members”

¹⁸ In other countries, these three trends (a representative of a non-governmental organization that works with refugees and is entitled to vote) are not present simultaneously. For example, in Argentina and Uruguay, civil society is not represented; in Paraguay the representative of the NGO cannot vote and in Bolivia civil society is represented by the church and by Universidad Mayor de San Andres but there is no mention of the fact that these organs work or have to work with refugees.

Diagrama 1. Estrutura do CONARE

Fonte: Êxodos, refúgios e exílios: colombianos no sul e sudeste do Brasil

A análise do modelo tripartite do CONARE revela que a primeira parte integrante do comitê é formada pelos representantes da Cáritas, do IMDH e da Asav¹⁹ que em conjunto formam aquilo o que é chamado de “sociedade civil organizada”. A segunda parte do comitê refere-se à “comunidade internacional”, que é representada por alguns membros do escritório do ACNUR no Brasil. Finalmente, a terceira parte cabe ao grupo de representantes de diferentes instâncias do governo, que reunidos são tidos como o “Estado”.

Facundo (2017) utiliza-se deste diagrama elaborado pela coordenadora do IMDH²⁰ – Irmã Rosita Milesi - concedido pela própria para apresentar a estrutura do CONARE. A autora pontua que, embora pareça hierarquizada no gráfico, esta estrutura fora pensada como um modelo tripartite formado por representantes do Governo, Sociedade Civil e ACNUR, modelo característico dos programas desenvolvidos no âmbito das agências do Sistema ONU. Por um lado, o modelo tripartite é visto como uma tendência do neoliberalismo relacionado à

¹⁹ Asav: Associação Antônio Vieira é uma instituição de direito privado sem fins lucrativos, filantrópica, de natureza educativa, cultural, assistencial e beneficente, que conta com o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados, nascido em 1980 e presente em mais de 50 países. O programa busca a promoção e a proteção da dignidade e dos direitos da população migrante e refugiada mais vulnerável no Brasil, acompanhando seu processo de inclusão, autonomia e incidindo na sociedade e poder público para que reconheçam a riqueza da diversidade humana [SITE OFICIAL DA ASAV].

²⁰ IMDH: “O Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) é uma associação sem fins lucrativos, de caráter filantrópico, fundada em 1999 em Brasília e vinculada à Congregação das Irmãs Scalabrinianas. O IMDH dedica-se ao atendimento jurídico e socioassistencial, à acolhida humanitária e à integração social e laboral de migrantes, solicitantes de refúgio, refugiados, refugiadas e apátridas. Além da sede na capital federal, mantém um escritório em Boa Vista/Roraima – o IMDH Solidário – voltado ao atendimento a mulheres e crianças venezuelanas em situação de vulnerabilidade social, com ações que abrangem também o município fronteiro de Pacaraima. Em âmbito nacional, desde 2004, o Instituto articula a Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (RedeMiR), que reúne cerca de 60 instituições da sociedade civil de todas as regiões do Brasil” [SITE OFICIAL DO IMDH].

democracia, onde se percebe que as ações coletivas se tornaram transnacionais, aumentando, portanto, a participação de outros atores internacionais, como as organizações internacionais e a sociedade civil. Por outro lado, alguns estudiosos nesta temática interpretam a opção pelo modelo tripartite como sendo um processo característico do período pós-ditadura militar no Brasil (FACUNDO, 2017). Além disso, reforça a ideia de que outros fatores também seriam responsáveis pela construção desse modelo tripartite, como por exemplo, as relações entre as partes do comitê antes mesmo do processo de redemocratização brasileiro, com possível influência nas dinâmicas atuais das relações entre elas.

O modo como as partes deste comitê se relacionam são por vezes difíceis de se delimitar. Por isso, através da lente simmeliana, Facundo (2017) entende que esta dificuldade está relacionada ao formato tripartite do comitê, e explana sobre a introdução de um terceiro elemento em uma relação diádica. Desta forma, numa relação de duas partes existe um alto nível de individualidade, impedindo assim a formação de um grupo. Neste sentido, a materialização de um grupo ocorre através da formação de um elemento resultante, que seja distinto das partes individuais que a integram. Adotando a Cáritas como exemplo, percebe-se que a instituição faz parte do CONARE, na medida em que ela tem voz e voto no comitê, ao mesmo tempo em que funciona como parceira do ACNUR no Brasil, recebendo financiamento para tanto. Para além desta relação, Cáritas e ACNUR também interagem dentro do Comitê Nacional para Refugiados, já que a agência da ONU é membro consultivo com voz, porém sem voto (FACUNDO,2017).

A intercessão entre as partes não impede que ocorram tensões entre os órgãos que fazem parte do comitê. Essas tensões aparecem de modo mais latente quando pensamos em duas perspectivas opostas sobre o refúgio. Oficialmente o país defende um posicionamento sobre o refúgio voltado para a questão humanitária em que o tema se insere. No entanto, ter um posicionamento oficial não significa dizer que existe um consenso sobre o assunto, já que o comitê é formado por instituições com origens e visões distintas, e assim não necessariamente possuem os mesmos juízos sobre como deve ser levada a instituição do refúgio no Brasil, se através de uma perspectiva de segurança e soberania nacional, ou através da visão humanitária de defesa dos direitos humanos. Este argumento é bastante eficiente em explicar a origem dos problemas e atrasos dos processos burocráticos que fazem parte do instituto do refúgio. Por outro lado, apesar de conseguir explicar tais deficiências, torna-se um argumento sob o qual se protegem as instituições que fazem parte do instituto do refúgio (FACUNDO, 2017).

Certa tensão acontece entre Cáritas e Governo, na medida que a primeira acusa o segundo de destinar poucos recursos para o atendimento aos solicitantes de refúgio e refugiados

no país, de ser lenta na análise das solicitações, além de se valer de concepções e visões muito restritivas ao entrevistarem os solicitantes e ao decidir pela concessão ou não do pedido de refúgio. Como exemplo, a autora descreve episódios dos quais teve conhecimento, em que solicitantes de refúgio são encaminhados pela ONG à Polícia Federal para dar entrada no seu pedido de refúgio, porém não são bem tratados pelo órgão, além de serem impedidos de fazê-lo. Neste sentido, a Cáritas acusa a Polícia Federal de tratar e atender mal aos solicitantes e refugiados. Por outro lado, a Cáritas é acusada de ineficiência pelos estrangeiros, que tecem inúmeras reclamações e são imbuídos por um forte sentimento de indignação. As reclamações sobre a condução dos atendimentos na Polícia Federal eram sempre mencionadas, o que não era uma surpresa para Facundo (2017). Afinal, como estrangeira no Brasil, a própria presenciou péssimos atendimentos por parte dos agentes da Polícia Federal. Atendimentos esses, que variavam de acordo com marcadores sociais como o nível do idioma falado, origem, aparência sobre pertencimento a determinadas classes sociais, gênero ou cor da pele.

Se para autora as reclamações sobre a Polícia Federal não eram novidade, é de causar espanto o fato de que a mesma constatou que as críticas de solicitantes e refugiados à ONG eram também recorrentes, mas causavam ainda mais espanto pela intensidade com que eram compartilhadas. “A indignação das pessoas com as ONGs corresponde, em grande parte, às expectativas diferenciais que se estabelecem com esses dois tipos de agentes, ambos integrantes do CONARE” (FACUNDO; 2017, p.89). Tais críticas ferrenhas, como a mesma explica, refletem a raiva e a decepção que os estrangeiros sentem ao perceber que a instituição que deveria apoiá-los não toma atitudes que resolvam prontamente sua situação.

2.2.8 As etapas do processo, o direito ao devido processo legal e à apelação na Lei 9.474/97

A Lei 9.474/97 traça as linhas gerais das etapas do processo de solicitação de refúgio. O indivíduo interessado neste pedido deve manifestar sua vontade em solicitar refúgio ante uma autoridade migratória, que fica responsável por obter declarações do indivíduo. Em seu artigo 19, a lei admite a possibilidade de que haja a necessidade de preenchimento de documento de solicitação do reconhecimento como refugiado:

Art. 19. Além das declarações, prestadas se necessário com ajuda de intérprete, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes. (LEI 9.474, 1997, p.5).

É preciso destacar que, apesar da lei deixar em aberto a possibilidade do preenchimento de um documento para a solicitação de reconhecimento como refugiado, atualmente este passo é obrigatório, exigido em todas as circunstâncias e, não necessariamente, conta com a ajuda de intérpretes ou a supervisão de funcionários qualificados para auxiliar o estrangeiro.²¹

Esta etapa vem seguida da entrega, por parte do Departamento de Polícia Federal, do protocolo quando do recebimento do formulário de solicitação de refúgio, que será enviado ao CONARE. O protocolo entregue ao solicitante de refúgio funciona como um documento provisório válido em todo o território nacional, com o que o solicitante pode exercer seu direito, previsto na lei, de ter acesso à carteira de trabalho, à rede pública e privada de ensino, bem como ao sistema público de saúde (SUS) enquanto aguarda a conclusão do processo.

É preciso destacar que, apesar de não ser mencionada pela Lei 9.474/97, após o preenchimento do formulário e recebimento do protocolo, existe a etapa de entrevista. Nesta etapa, o entrevistador busca escutar a narrativa do solicitante, fazer perguntas sobre eventos ocorridos e informações que lhe pareçam importantes na tentativa de comparar a narrativa oral com as informações fornecidas pelo solicitante quando do preenchimento do formulário de solicitação de refúgio. Contudo, a análise que poderia ser feita por agentes com conhecimento técnico, é realizada por funcionários do Ministério da Justiça, sobre os quais existem depoimentos que reforçam a ideia de que estes trazem para a entrevista do CONARE um carácter policialesco (FACUNDO; 2017).

Como consta no artigo 14º da Lei 9.474/97, o CONARE analisa e decide sobre o processo de solicitação do refúgio em primeira instância, havendo ainda a possibilidade de uma análise realizada em segunda instância, pelo Ministro da Justiça, em caso de recurso. Este deve ser apresentado no prazo máximo de quinze dias a contar da data de conhecimento do solicitante a respeito da resposta do CONARE.

Art. 29. No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

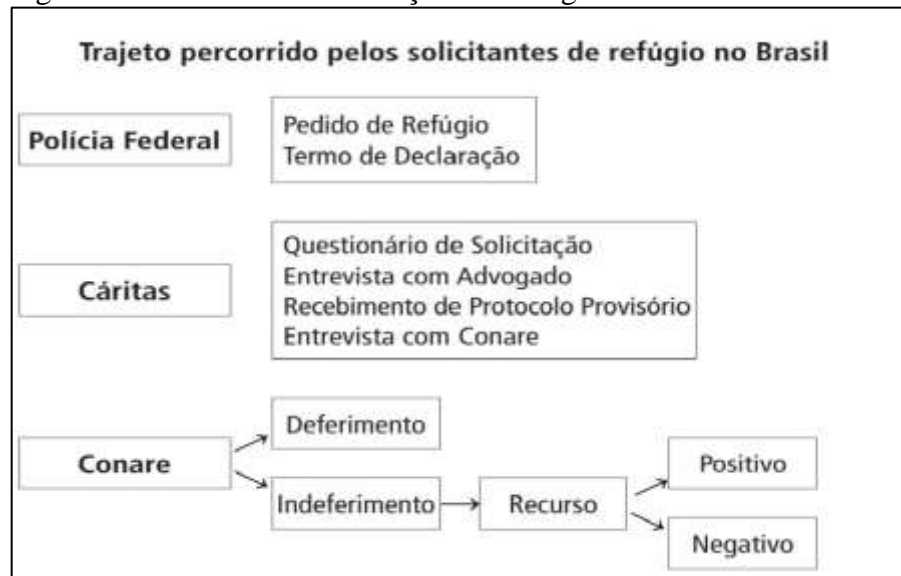
²¹ Em setembro de 2019, o governo brasileiro lançou o Siskonare, uma plataforma em que se pretende a tramitação de todos os processos relacionados a refúgio no Brasil. Aos poucos, pretende-se que com o aprimoramento da plataforma, os formulários em papel sejam substituídos em todo o território nacional. Portanto, o formulário de solicitação de refúgio deixou de ser preenchido em papel, e deve agora ser preenchido através de um cadastro do solicitante na plataforma. Com o intuito de permitir o acesso de todos os órgãos relacionados ao refúgio no Brasil aos processos de cada solicitante/refugiado, a plataforma é uma aposta do governo para trazer celeridade a estes trâmites. Contudo, vale a reflexão sobre a questão da dificuldade de acesso à internet de muitos indivíduos recém-chegados, ou o acesso ao sistema de pessoas mais idosas, que tenham dificuldade em mexer com tais ferramentas virtuais. O sistema pode ser acessado através do link: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/siskonare>.

Art. 30. Durante a avaliação do recurso, será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no território nacional, sendo observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 21 desta Lei.

Art. 31. A decisão do Ministro de Estado da Justiça não será passível de recurso, devendo ser notificada ao CONARE, para ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências devidas.

Art. 32. No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3º desta Lei. (BRASIL, LEI NACIONAL DO REFÚGIO 9.474/97).

Figura 2 – Processo de Solicitação do Refúgio no Brasil



Fonte: Êxodos, Refúgios, Exílios: refugiados colombianos no Sudeste do Brasil (FACUNDO, Ângela).

2.2.9 As etapas do processo, o direito ao devido processo legal e à apelação nas legislações latino-americanas

A boa prática do acesso ao devido processo legal e apelação é algo presente na grande maioria das legislações latino-americanas sobre solicitação e concessão do refúgio de acordo com o ACNUR (2013). Em consonância com o entendimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre caso relativo ao “Direito a asilo, *Non -refoulement* e Devido Processo,²² entende-se que o devido processo é uma garantia muito mais ampla do que somente ter direito a recursos judiciais. De acordo com a jurisprudência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a garantia ao devido processo se aplica a todas as instâncias processuais, que incluem além dos processos migratórios, que podem culminar na expulsão ou deportação

²² Caso Família Pacheco Tineo Vs. Bolívia. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.doc

de um indivíduo, os procedimentos para determinação do status de refugiado, assim como todos os procedimentos que possam culminar com a expulsão ou deportação de alguém.

Além do Sistema Interamericano que prevê o acesso ao devido processo e ao recurso, o próprio Alto Comissariado das Nações Unidas tem publicações como os Manuais de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiados que propõem direitos básicos, como o de ser ouvido e apresentar-se diante das autoridades competentes, além de poder recorrer das decisões de tais autoridades.

Como exemplos positivos considerados pelo ACNUR, estão as legislações da Argentina e Nicarágua, que assim como a brasileira, em seus artigos acima mencionados, estabelecem o direito ao devido processo legal, à apelação ou recurso, assim como à garantia de aguardar o resultado da apelação no território estrangeiro, sem que sejam devolvidos arbitrariamente ao país de origem.

O procedimento para determinar a condição de refugiado, se levará acabo de acordo com os princípios de confidencialidade e de devido processo legal. Em especial, se reconhece ao solicitante do estatuto de refugiado o direito a ser assistido gratuitamente por um tradutor ou intérprete qualificado se não entender ou não falar o idioma nacional; deve conceder-lhe o tempo e os meios adequados para preparar a defesa de seu interesse e terá direito a ser assistido por um defensor em toda as instâncias do procedimento. (ARGENTINA, LEI 26.165/2006 DE RECONHECIMENTO E PROTEÇÃO AO REFUGIADO ART 32).²³

Todo solicitante deverá ser informado dos direitos inerentes ao devido processo legal, ser entrevistado pela Secretaria executiva da CONAR ou a quem esta designe, ser assistido por um intérprete e/ou tradutor se precisar e poder colocar-se em contato com o ACNUR ou a Agência Social dos programas do ACNUR na Nicarágua. (NICARÁGUA, LEI 130/2008, LEI DE PROTEÇÃO A REFUGIADOS ART 18)²⁴

De forma contrária, é possível mencionar o caso estadunidense ocorrido em 1990, em que indivíduos haitianos chegavam aos Estados Unidos através de embarcações precárias e lhes era negada a entrada em território norte americano, seguida de sua devolução para o país de origem, como resultado do Programa de Interdição da Imigração de Haitianos estabelecido pelo Decreto 4865 e a ordem executiva 12324 ditada pelo então presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan em 1981 (CIDH, 1997). Ambos os instrumentos legais representavam o

²³ Livre tradução do trecho: “El procedimiento para determinar la condición de refugiado” –manda la legislación argentina- “se llevará a cabo con arreglo a los principios de confidencialidad y de debido proceso legal. En especial, se reconoce al solicitante de estatuto de refugiado el derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete calificado si no comprende o no habla el idioma nacional; debe concedérsele el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa de sus intereses y tendrá derecho a ser asistido por un defensor en todas las instancias del procedimiento”. Lei N°26.165/2006 disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122609/norma.htm>

²⁴ Livre tradução do trecho: “Todo solicitante deberá ser informado de los derechos inherentes al debido proceso legal, ser entrevistado por la Secretaría Ejecutiva de la CONAR o a quien ésta designe, ser asistido por un intérprete y/o traductor si lo precisare y poder ponerse en contacto con el ACNUR o la Agencia Social de los programas del ACNUR en Nicaragua” Lei 130/2008 disponível em: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/926CAAEB4ED7E15D062574BE007E2ADC](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/926CAAEB4ED7E15D062574BE007E2ADC)

resultado do acordo de mútua cooperação celebrado pelo governo americano e o governo haitiano através de um intercâmbio de notas diplomáticas, que desrespeitaram os princípios e garantias estabelecidos na Convenção relativa ao estatuto do refugiado de 1951, que determina a não devolução em hipótese alguma de indivíduos que possam ter sua vida ou liberdade ameaçadas, além de não terem sido concedidos foro e trâmites processuais adequados para a análise das solicitações de refúgio (CIDH, 1997).²⁵

2.3 As ausências e os pontos negativos da Lei Brasileira do Refúgio

A vanguarda da lei brasileira do refúgio, os aspectos históricos que a precederam, bem como os pontos positivos da legislação brasileira em comparação aos seus pares no continente americano foram os temas tratados até aqui. Alguns dos aspectos positivos a partir da perspectiva dos refugiados foram explorados, tais como: a) a definição ampla do refúgio; b) o direito ao emprego remunerado de solicitantes e refugiados; c) a entrada e permanência em território nacional apesar da entrada irregular no país; d) a criação do CONARE e seu modelo tripartite; e) as etapas do processo, o direito ao devido processo legal e apelação/recurso da decisão final do comitê.

Ressalta-se aqui, que os pontos citados não esgotam os aspectos positivos que podem ser encontrados na literatura especializada no assunto. Além destes, Jubilut (2006) acrescenta outros aspectos tais como: a) o fato da lei brasileira ter sido a primeira específica e exclusiva sobre refugiados na América Latina; b) a ausência de limite de tempo para solicitar refúgio a partir da entrada no Brasil; c) a concessão de documentos aos solicitantes de refúgio e d) a ideia e prática do reassentamento solidário.

Apesar dos inúmeros elogios, a lei brasileira do refúgio apresenta alguns aspectos considerados negativos por instituições e acadêmicos que trabalham com o tema no Brasil atualmente, tais como: ausência de prazo limite para a decisão do governo sobre as solicitações de refúgio realizadas (ARAÚJO, 2009); ausência de mecanismos para lidar com influxos de massas de forma coletiva; a impossibilidade de acessar o judiciário para lidar com os casos de refúgio (SILVA, 2015); um comitê montado sob escopo do Poder Executivo, que é o braço mais político dentre os poderes, para analisar solicitações que requerem imparcialidade dos agentes, e finalmente, o fato do comitê não ser formado por especialistas da área do refúgio, como apontam Jubilut e Apolinário:

²⁵ Informe N°51/96 Decisão da Comissão enquanto ao mérito do caso 10.675 (Estados Unidos). Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/96span/EEUU10675.htm>

Para reconhecer o status refugiado é preciso considerar as cláusulas de inclusão e as cláusulas de exclusão, o que requer o conhecimento de outras áreas do Direito Internacional, como o Direito Internacional Humanitário, Direito Penal Internacional e Direitos Internacional dos Direitos Humanos. Dessa forma, o trabalho do CONARE teria um resultado melhor, caso os seus membros tivessem um conhecimento avançado de Direito Internacional e fossem especialistas na proteção aos refugiados (JUBILUT, APOLINÁRIO; 2009, p.34).

A análise do número de aspectos positivos versus os aspectos negativos, ou omissões na lei brasileira do refúgio revela que os primeiros estão em maior número, e por isso, se justifica a imagem da norma brasileira como uma legislação modelo (BARRETO, 2010). Contudo, os aspectos negativos da lei têm peso importante quando analisamos os grandes fluxos de solicitações de refúgio no Brasil, mais especificamente nos casos haitiano e venezuelano analisados a seguir.

3 AS IMIGRAÇÕES HAITIANA E VENEZUELANA NO BRASIL: A POSSIBILIDADE DA DEFINIÇÃO AMPLIADA E A FRUSTRAÇÃO DA PROTEÇÃO COMPLEMENTAR

Ainda que o Brasil tenha um histórico positivo no trato com a temática migratória, o país nunca esteve na lista dos principais estados receptores de populações refugiadas, mesmo após os anos 1990, quando foi criada a lei brasileira sobre refúgio. Naquele momento, o cenário das populações refugiadas chegando ao país era restrito, tendo sido um grupo de angolanos de 1200 pessoas o maior contingente de solicitantes de refúgio adentrando as fronteiras nacionais ao mesmo tempo.

A partir da data de criação da Lei 9.474/97, o país só passou a acolher grandes fluxos de solicitantes de refúgio a partir de 2010, quando houve um influxo de haitianos após a devastação sofrida por seu país de origem. Em sua obra, Uebel (2015;2017) aponta a ocorrência de dois fenômenos de migrações em massa com direção ao território brasileiro, definido pela literatura como booms imigratórios.

Neste sentido, os casos haitiano e venezuelano escolhidos como exemplos a serem analisados devem-se unicamente ao fato de que estes foram os dois booms de estrangeiros que adentraram as fronteiras brasileiras desde as grandes migrações históricas da época do Império brasileiro e das migrações de refugiados da Segunda Guerra Mundial. Analisaremos, portanto, o histórico de Haiti e Venezuela importantes para explicar os fatores que levaram a emigração destas populações, bem como a recepção recebida por eles quando chegaram ao Brasil, além das possibilidades a serem testadas junto a lei do refúgio.

3.1.1 Da Primeira República independente da América Latina ao país mais pobre das Américas: Um histórico do Haiti

Rodeada de muitas colônias na América Latina, o Haiti representava uma ameaça para os outros governos colonizadores das Américas, como os espanhóis e portugueses, que optaram por deixar isolada, em quarentena, aquele possível modelo de inspiração para suas colônias americanas. Deste modo, nenhuma nação reconheceu diplomaticamente a independência haitiana. Destruídos e isolados, os haitianos, liderados pelo então presidente Jean-Pierre Boyer, assinaram acordo proposto pelo então monarca francês, Rei Carlos X, que previa o reconhecimento diplomático do Haiti pela França, tendo como contrapartida a redução de 50% das tarifas alfandegárias às importações francesas, além do pagamento de indenização de 150

milhões de francos à época, a serem pagos em cinco parcelas. Sem condições de arcar com esta quantia, o governo haitiano se viu obrigado a contrair empréstimo, que foi celebrado com um banco francês, ou seja, o país deixou de dever ao governo francês, mas passou a dever a um banco francês. Somente em 1947, após 122 anos, foi que o país conseguiu quitar suas dívidas de compensação com os produtores franceses.²⁶

Além da dívida adquirida e a resistência externa, o Haiti carregou de seu passado colonial uma constante disputa interna, que perdura até os dias de hoje, e é responsável pela recorrência de golpes e governos autoritários na história do país (THOMAZ,2013). Após a independência, a disputa sobre qual seria o modelo econômico do Haiti passou a ser o foco central das discussões no país.

Esse embate entre as classes governantes e a maior parte da população teria contribuído consideravelmente, como defende Dubois (2012), para o autoritarismo político recorrente no Haiti, no qual as elites procuram excluir as “massas” da participação na vida política a fim de resguardar sua posição. O autor sustenta que grande parte da turbulência política pela qual passou o país durante o século XIX se relaciona ao fato de ele, à época, não contar com um aparato constitucional que permitisse aos haitianos se oporem a governos e medidas que considerassem injustos ou lesivos, restando apenas a opção pela insurreição. Durante o século XX, houve uma maior liberalização política, mas apesar disso, o sistema político do país ainda hoje se mantém muito distante das demandas e necessidades da maioria da população. (THOMAZ, 2013, p.17).

As intervenções estrangeiras no Haiti também foram responsáveis pela manutenção da dependência econômica do país desde a sua independência. O primeiro interventor de destaque no Haiti foi a França, que após anos de exploração da população, conseguiu a negociação da independência do Haiti diante de um valor astronômico, trazendo consequências econômicas irreparáveis para um país que havia passado por anos de guerra civil (MIRANDA,2018). Para além da França, os Estados Unidos também foram responsáveis por intervir no país caribenho entre 1915 a 1934 sob atuação da Doutrina Monroe, além da justificativa de reestabelecer a ordem no Haiti após um golpe de Estado. “Sob a égide da “missão civilizadora”, os marines e homens de negócio estadunidenses construíram escolas, estradas, fizeram obras públicas e proveram assistência médica aos haitianos, ao mesmo tempo em que suas grandes empresas de agricultura se instalavam no país, expulsando fazendeiros locais” (THOMAZ, 2013, p.18).

Não coincidentemente, este período de intervenção americana no Haiti marcou a primeira leva de emigração do país. As pessoas se dirigiam, no geral, aos países caribenhos mais próximos ao Haiti em busca de subsistência, ou aqueles que viviam no campo foram

²⁶ Dados históricos retirados de reportagem especial sobre os 215 anos da Independência do Haiti. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46721129>

responsáveis por um êxodo rural em massa em direção a capital haitiana, Porto Príncipe (THOMAZ, 2013, p.18). Ademais da dependência econômica, a ocupação estadunidense no Haiti, fortaleceu também os governos autoritários e seus programas econômicos, que não beneficiavam o conjunto da população, mas que, de forma contrária, reforçava ainda mais o abismo entre as classes sociais.

Os anos de Guerra Fria não foram diferentes. Os Estados Unidos ainda influenciavam o pequeno país caribenho, sobretudo, através dos financiamentos de regimes autoritários no Haiti, como aquele comandado François Duvalier e seu filho, Jean-Claude Duvalier. A ditadura comanda pelos Duvalier foi responsável pela deterioração das condições de vida da população haitiana, que resultaram em grande aumento emigratório, episódios de morte e tortura, e casos de abandono dos serviços públicos.

Passando por décadas de regimes autoritários, guerras civis, golpes de Estado, além de intervenções externas (seja por países, organizações internacionais ou ONGs, todos com seu próprio receituário para “resolver” o “problema” haitiano), a população do país ainda luta por uma realidade de autonomia construída coletivamente por eles mesmos, em uma atitude de resistência. Diante da fragilidade da infraestrutura estatal, de seus serviços e democracia, os haitianos muitas vezes buscam se organizar em comunidades de ajuda mútua (localmente ou transnacionalmente), que se mostram bastante efetivas em momentos de crise profunda, como o que se seguiu ao terremoto em 2010 (THOMAZ, 2013 p. 19).

A deterioração das condições de vida resultantes das décadas de regime autoritário deixou como herança a presença crescente de grupos estrangeiros de ajuda privada e um novo marco na histórica diáspora de haitianos. Em 1960, as remessas advindas do exterior pelos haitianos que viviam longe do país caribenho correspondiam a 5% de todas as remessas direcionadas ao país. Já, no início da década de 1980, as remessas enviadas ao Haiti por seus nacionais correspondiam a um terço do montante total de dinheiro afluindo para o país, o que foi responsável por sustentar a economia do regime de *Jean-Claude Duvalier* (DUBOIS, 2012).

Apesar dessa forte repressão, em 1986, Baby Doc teve de deixar o Haiti em razão dos constantes protestos populares contra seu regime. O período de quatro anos que sucederam à saída de *Jean-Claude Duvalier* foi marcado uma crescente instabilidade política, que impedia a manutenção de um governo legítimo no poder. Em quatro anos, cinco governos se sucederam até que, em 1990, foram realizadas eleições presidenciais diretas em que Jean-Bertrand Aristide, ex padre salesiano e partidário da Teologia da Libertação, foi eleito como mandatário do país (MORAES; ANDRADE; MATTOS; 2013).

Já no ano seguinte, Aristide sofreu um golpe de estado e foi retirado do Haiti, retornando ao poder somente em 1994 com apoio de uma coalizão militar comanda pelos os EUA, além de contar com o aval das organizações dos Estados Americanos (OEA) e Nações Unidas (ONU).

Já nos anos 2000, Aristide fora novamente escolhido presidente do Haiti, em eleições marcadas por suspeitas de fraudes, estabelecendo-se, portanto, nova crise política entre governo e oposição. (THOMAZ, 2013).

Entre 1994 e 2000, uma série de missões de *peacekeeping* da ONU foram estabelecidas no Haiti: a United Nations Mission in Haiti UNMIH, a United Nations Support Mission in Haiti (UNSMIH), a United Nations Transition Mission in Haiti (UNTMIH), e a United Nations Civilian Police Mission in Haiti (MIPONUH) (THOMAZ, 2013, p.28 nota de roda pé).

O ano do bicentenário da Independência Haitiana foi marcado por mais um episódio de instabilidade política. Aristide que havia sido eleito presidente do país, teve seu governo marcado por conflitos políticos e demonstrações claras de insatisfação popular, revoltados com a falta de melhoria das condições de vida no país. Por isso, no ano bicentenário os militares tomaram o poder das mãos de Aristide que fora levado para o exílio na África. Após a abdução do ex-presidente, o comando do país foi entregue ao presidente do Supremo Tribunal haitiano, Bonifácio Alexandre, em 29 de fevereiro de 2004, que solicitou ajuda à ONU para contenção da crise. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), atendendo ao pedido do mandatário interino, estabeleceu a Força Multinacional Interina (MIF) e, em abril de 2004, o Conselho aprovou a Resolução 1.542 dando origem à Missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti (MINUSTAH) comandada pelo Brasil.

3.1.2 O Brasil e a MINUSTAH

Na esteira de uma posição protagonista do Brasil no Sistema Internacional, o país sentiu-se confortável para assumir a coordenação da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti em 2004. À época, a ação brasileira gerou inúmeros questionamentos a respeito de seu tradicional posicionamento em relação ao princípio da não intervenção. Neste sentido, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil teve de se posicionar sobre a necessidade de atuação dentro de outro Estado Soberano, reforçando a ideia de que não se tratava de uma manobra contrária aos princípios norteadores das relações internacionais do Brasil, mas era sim uma questão de mandatória proteção da dignidade humana, cunhando o novo conceito da não indiferença:

Isso ocorreu em um momento em que o Brasil já vinha seguindo uma política mais proativa no continente. [...] Havíamos até cunhado a expressão “não indiferença”, não como uma restrição, mas como um complemento à não intervenção (AMORIM, 2011 p.38).

A própria dificuldade que os Estados Unidos tinham, naquele momento, de se envolver militarmente na situação criava também oportunidade para que o Brasil e outros países da América do Sul participassem da força de paz. É importante dizer que vários países da América do Sul participam da força de paz – entre eles, Peru, Chile, Uruguai, Argentina – além da Guatemala (AMORIM, 2011 p.41).

A MINUSTAH, liderada militarmente pelo Brasil, tinha como objetivo inicial garantir a manutenção da ordem no Haiti, bem como, apoiar o processo para estabilização política no país e promover o diálogo entre opositores políticos, visando a reconciliação nacional. Inauguração em 2004, o mandato e funções da missão de paz foram renovados estendidos até o ano do terremoto de 2010, que destruiu mais uma vez o país. Neste sentido, a missão no Haiti se justificaria por, pelo menos, três motivos: a) Instabilidade política, b) altos índices de violência, c) situação precária das condições de vida da população.

A missão da ONU com vistas à estabilização do Haiti contou também com entrada no país de inúmeras ONGs, organizações missionárias e agências estrangeiras, que “compunham uma fragmentada estrutura social e política haitiana, que atuam de maneira descentralizada e descoordenada” (THOMAZ, 2013, p.29). Além de comandar as tropas da ONU para manutenção da estabilidade local, o Brasil também se comprometeu com na realização de projetos e assistência focados na ideia de transferência de tecnologias e conhecimento.

Neste sentido, muitos foram os projetos desenvolvidos e atores envolvidos. A Embrapa, por exemplo, através de financiamento da (ABC) desenvolveu o programa de hortaliças no intuito de validação desta tecnologia. Ainda, a agência realizou o mapeamento do território haitiano por satélite para potencializar o gerenciamento de recursos hídricos. Além disso, durante a Conferência Internacional para o Desenvolvimento Econômico e Social do Haiti (2007) o Brasil assinou acordo junto ao governo espanhol com o objetivo de organizar um projeto capaz de recuperar a cobertura vegetal de Mapou²⁷; com o governo canadense para o Programa Nacional de Imunização do Haiti, no intuito de promover campanhas de vacinação no país. Ainda nos auxílios referentes à saúde, o Brasil realizou a construção de cisternas para fornecer água potável à população e foi realizada a manutenção dos hospitais de campanha do exército.

Junto ao Banco Mundial, o Brasil passou a realizar a gestão do lixo na capital Porto Príncipe, além de incrementar o projeto do sistema de fornecimento de merenda escolar de restaurantes universitários em todo o território haitiano. Outra parceria importante aconteceu

²⁷ Região localizada a oeste no território haitiano.

entre o Ministério do Esporte do Brasil e o Unicef²⁸ que deu origem a dois programas que incentivam a prática de esporte nas escolas, o “Segundo Tempo” e “Pintando a Cidadania”.

O Estado haitiano em si não passou a se robustecer significativamente desde 2004, com os serviços públicos básicos ainda francamente debilitados. Mais da metade dos habitantes haitianos vivem com menos de um dólar por dia e em média 80% da população vive com menos de dois dólares²⁹. Assim, a estratégia da migração continua sendo vislumbrada por uma parcela da população como uma alternativa para contornar o quadro de crise interno (THOMAZ, 2013, p.29).

A multiplicidade de organizações estrangeiras que passaram a atuar no Haiti a partir dos anos 2000, é assunto que gera críticas por partes dos estudiosos da ajuda internacional. Para eles, os programas de assistência fizeram muito pouco para fortalecer o setor público haitiano, estimulando ainda mais a dependência da ajuda externa (FRAMER, 2011). Neste sentido:

Com o intuito de evitar problemas de corrupção e de apropriação de recursos financeiro externos, grande parte da ajuda [externa] contorna o controle das instituições haitianas. Considerando que o Haiti sofre já de uma debilidade institucional particularmente grave, a consequência é que a OAD reforça o aprofundamento da incapacidade institucional do país. A priorização de planejamentos estratégicos com o fim de fortalecer um Estado haitiano competente, que deve ser o foco da ajuda externa, aparentemente está sendo negligenciada. (KHALIL, 2012, p.22).

3.1.3 O Terremoto de 2010 e a Reação Internacional

Localizada entre duas placas tectônicas importantes, o Haiti frequentemente sofre com a ação de desastres naturais de alta magnitude, que enfraquecem ainda mais a situação do país mais pobre das Américas. Agravando ainda mais a frágil situação sociopolítica haitiana, e após a passagem de três furacões em 2009, o país foi novamente alvo de intempéries naturais, tendo sido atingido por um terremoto de magnitude sísmica de 7.3 graus na escala Richter. A capital Porto Príncipe foi fortemente atingida e estima-se que 80% das construções foram seriamente danificadas, incluindo escolas, hospitais, postos policiais e o próprio palácio presidencial. Além dos danos materiais, acredita-se que, aproximadamente 230 mil haitianos perderam suas vidas e 1,5 milhões ficaram desabrigados em razão do tremor. (GIRALDI, 2012).

Como era de se esperar, o Estado haitiano não era capaz de assistir sua própria população, escancarando a necessidade de se tomar ações por parte mesmo dos cidadãos, que passaram a tomar iniciativas de ajuda mútua, como já haviam se acostumado a fazer há muito tempo. “Muitas áreas do país demoraram dias e mesmo semanas para receber algum tipo de

²⁸ Fundo das Nações Unidas para Infância.

²⁹ Dados retirados do site do Banco Mundial. Disponíveis: <<http://www.banquemondiale.org/fr/country/haiti/overview>>. Acesso em jan. 2013

assistência, se modo que as redes de solidariedade mobilizadas pela população- organizações de bairro, grupos religiosos, famílias, a própria diáspora- etc.- tomaram a iniciativa de prestar socorros e arcar com os recursos necessários” (THOMAZ, 2013, p. 31).

Após o terremoto, o país teve de enfrentar três desafios humanitários: lidar com necessidades que se seguiram após o terremoto; preparar a população para a próxima temporada de furacões e, finalmente combater uma grande epidemia de cólera, doença com a qual o país não estava habituado. Um sistema político desorganizado, a economia destruída e a população desnutrida, padecendo com a rápida disseminação do vírus da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) e da bactéria *Vibrio cholerae*, a Cólera provocaram comoção internacional, angariando recursos internacionais.

Os discursos oficiais internacionais de solidariedade para com a população haitiana pareciam estar circunscritos às fronteiras da pequena ilha caribenha. Opondo-se às oratórias oficiais, os haitianos que deixaram o país em direção às fronteiras dos Estados que mais disponibilizaram recursos financeiros para a o esforço de reconstrução do Haiti, se depararam com respostas hostis e nada receptivas por parte dos Estado Unidos, da França, e em alguma medida, do Brasil. Thomaz (2013) aponta que os Estados Unidos não aceitaram os migrantes forçados vindos do Haiti após o terremoto, baseando-se no argumento de que a situação daqueles indivíduos não se encaixava na definição de refugiado presente na lei americana.

Diante das respostas hostis vindas destes países pertencentes ao Norte Global, a diáspora haitiana pós terremoto se voltou para outros países do Sul Global, tais como: Antilhas Francesas, República Dominicana e Brasil. O país tornou-se referência para os cidadãos haitianos após anos de MINUSTAH, liderada pelas tropas brasileiras, além da presença brasileira em seu cotidiano. Além disso, o país vinha apresentando um considerável crescimento econômico junto a outros países emergentes, o que servia também como fator de atração. Ainda, segundo Moraes, Andrade e Mattos (2013), muito haitianos relataram o rumor de que a construção da Usina de Belo Monte geraria 25 mil postos de trabalho em que os haitianos imaginavam se encaixar.

3.1.4 Fluxo migratório de Haitianos e a logística para chegada ao território brasileiro

O primeiro fluxo migratório de peso para o Brasil iniciou-se de forma tímida após o tremor de 2010 que atingiu a ilha caribenha do Haiti. Os acadêmicos acreditam que a eleição pelo Brasil como destino da diáspora após o terremoto seja baseada não apenas em uma ou duas razões, mas na confluência de vários fatores, que inter-relacionados tiveram impacto nesta

opção. Miranda (2018) aponta vários fatores para isso: o fato do Brasil ter liderado a MINUSTAH, além das ações de prestação de obras sociais naquele país, a realização do “Jogo da Paz”, realizado no mesmo ano em que a MINUSTAH começou a atuar no Haiti, a crença na acolhida brasileira para com o haitianos, após as demonstrações de solidariedade e o sinal brasileiro de que não empreenderia em ações de deportação como muitos outros países estavam dispostos a fazer; a emergência da crise econômica global em 2008, que aumentou o grau de seletividade da migração; as realizações de grandes eventos como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, responsáveis por reforçar o imaginário do Brasil como gerador de oportunidades; a imagem estampada na mídia internacional sobre as políticas sociais e de redistribuição de renda existentes no Brasil, contribuindo para a imagem de um país em plena ascensão econômica; uma maior facilidade de entrada no Brasil pelas fronteiras internacionais, que se estendem ao longo de outros dez países da América do Sul.

O fluxo de haitianos entrando no Brasil, que antes era tímido, ganhou volume a partir de 2011, quando aqueles primeiros grupos vindos foram bem recebidos por instituições religiosas no país. O fluxo de haitianos aumentou vertiginosamente em 2011 e início de 2012 (COSTA, 2015). Os haitianos adentraram principalmente pelas fronteiras do Acre e do Amazonas, mas há rotas nos estados de Roraima, Mato Grosso e Amapá. As rotas mais comuns partiam de Porto Príncipe, capital do Haiti, em direção à Cidade do Panamá, no Panamá via aérea, e depois seguiam do mesmo modo para a capital equatoriana, Quito, ou mesmo para Lima, capital do Peru. Deste ponto em diante, as viagens aconteciam via terrestre ou fluvial até as cidades brasileiras fronteiriças, principalmente, Tabatinga (AM), Assis Brasil (AC) e Brasiléia (AC) (FERNANDES; FARIA, 2016). Neste sentido, “Após adentrarem nos países vizinhos ao Brasil, seguem viagem de barco ou caminhando pela floresta, até as cidades de Tabatinga no Amazonas ou Brasiléia e Epitaciolândia no Acre” (LOUIDOR, 2011). Segundo Patarra (2012), estas eram as rotas mais comuns praticadas pelo grosso dos indivíduos vindos do Haiti. A alternativa a esta longa viagem, dava-se através do voo direto que partia de Porto Príncipe, no Haiti, ou da República Dominicana, diretamente para o aeroporto de Guarulhos – São Paulo praticada somente por aqueles indivíduos detentores de documentação identificadora ou de viagem.

Miranda (2018) sustenta a ideia de que foram diferentes as respostas dadas pelas instituições em cada localidade, impactando também na forma como a população dos municípios acolheu os recém-chegados. Nas cidades de Brasileia e Assis Brasil no estado do Acre, houve uma coordenação entre os governos municipal, estadual e federal para o acolhimento e atendimento de mais de 40 mil haitianos, que tinham direito à acomodação, a

três refeições diárias, serviços de saúde e orientação em geral, mas tudo isso envolto pelo fator imprevisto. Somada à superlotação, os já escassos serviços públicos foram sobrecarregados, despertando na população local sentimentos hostis com relação aos haitianos ali chegados.

3.1.5 Os limites de Cartagena, a lei 9.474/97 e o caso haitiano

Em 1997, o Brasil pôde ser considerado o primeiro país da América do Sul a aprovar uma lei específica para o tema do refúgio. Este pioneirismo foi também aclamado por ter se baseado em determinações generosas de concessão de direitos aos solicitantes de refúgio e refugiados que viessem requerer proteção ao Estado brasileiro. Do ponto de vista do requerente, a lei brasileira previa benefícios como a ausência de punição àqueles que ingressassem ao país de forma irregular e fossem solicitar refúgio; a emissão de documentos de identificação e permissão para trabalhar desde o início do processo de determinação da condição de refugiado; a criação de órgão colegiado, formado também por organizações da sociedade civil, que analisa individualmente cada caso de solicitação de refúgio e concede ainda a possibilidade de pedir nova apreciação do caso diante de resposta negativa.

Os fluxos de haitianos vindos ao Brasil costumavam acontecer por duas rotas diferentes a depender da posse ou não de documentos de identificação, caracterizando assim, entradas regulares ou irregulares. O benefício da solicitação de refúgio por parte dos indivíduos que tiveram entrada irregular no país pôde ser amplamente usufruído pela maioria dos haitianos que chegavam ao Brasil. Os primeiros fluxos vindos ao país ainda em 2010, tentaram regularizar sua situação migratória no Brasil através da solicitação de refúgio. Como previsto na legislação brasileira, essas pessoas tiveram acesso ao documento provisório de identificação, deram entrada no cadastro nacional de pessoa física – CPF, somente com o qual era possível a emissão de carteira de trabalho provisória (RAMOS, 2011).

Em 2010, o fluxo de haitianos chegando ao Brasil ainda era tímido e, portanto, não gerava maiores preocupações ao governo em se tratando do reconhecimento do status legal destas pessoas no país. Somente após 13 anos de legislação do refúgio no Brasil, foi que o país precisou lidar pela primeira vez com influxos cada vez maiores de pessoas que cruzavam as fronteiras brasileiras e solicitavam refúgio. Até então, a execução dos direitos e diretrizes garantidas pela lei eram capazes de serem cumpridas dados os baixos números de pedido de refúgio. No entanto, foi com o fluxo de haitianos que pela primeira vez a lei era julgada quanto a sua aplicabilidade.

A indefinição brasileira quanto ao posicionamento oficial sobre o status dos haitianos no país não pôde ser totalmente resolvido no curto prazo, circunstância que não inibia a entrada de um número cada vez maior de solicitações de refúgio. Neste sentido, Godoy (2011), aponta que para evitar a permanência irregular, ao mesmo tempo em que lidava com um número cada vez maior de pessoas chegando, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) optou por uma alternativa jamais vista na história de migração brasileira, a concessão de vistos por razões humanitárias por meio da Resolução Normativa nº 27, como forma de lidar com situações especiais e casos omissos à lei do refúgio, que não tem seu caráter de refúgio reconhecido, mas que ainda assim, são situações que requerem algum tipo de proteção e geram preocupações humanitárias.

3.2 A imigração venezuelana no Brasil e as possibilidades de proteção

3.2.1 As raízes política e econômica da crise venezuelana

As controvérsias políticas em torno de Nicolás Maduro, atual presidente da Venezuela, remontam ao início de seu mandato no posto após a morte do então presidente Hugo Chávez. Maduro e Chávez se aproximaram quando ainda eram parte do exército venezuelano. Foi como Coronel do exército venezuelano que Hugo Chávez articulou-se politicamente com militares de baixas patentes. Sem possuírem qualquer aproximação com partidos políticos, tentaram dar um golpe de Estado em 1992, mas não obtiveram sucesso. No fim dos anos 1990, Chávez e seus companheiros voltaram à cena política do país, tentando, desta vez, alcançar o poder por vias eleitorais em 1998. Em 1999, Maduro fez parte da Assembleia Constituinte que redigiu a constituição bolivariana proposta por Hugo Chávez.

Na virada dos anos 2000, a Venezuela vivia a expectativa de mudanças estruturais da situação sócio-política e econômica do país nos anos iniciais do primeiro mandato de Hugo Chávez. O ex presidente começou a atuar neste sentido desde a sua posse e passou a realizar diversos acordos comerciais e políticos com 34 novos parceiros da República Bolivariana utilizando a vantagem do país com o petróleo sobre os outros Estados, celebrando, inclusive, relações comerciais com a Índia e a China nos anos 2004, 2005 e 2006 (MARTINS, 2019).

O petróleo era visto por Hugo Chávez como a oportunidade do país de tornar-se independente economicamente. A distribuição dos ganhos advindos do petróleo seria direcionada a programas sociais voltados para a redução da pobreza e da desigualdade social (FGV, 2017).

Naqueles anos iniciais, os avanços sociais alcançados por Hugo Chávez e sua implantação *movimiento bolivariano revolucionario*, levaram a vida da população mais pobre a melhorias devido à implementação de programas de políticas sociais com o objetivo de eliminar a desigualdade social. Especialmente a partir de 2003 o país assumiu o compromisso de investir considerável parcela dos lucros obtidos com exportação do petróleo no financiamento de projetos de política social e luta contra a pobreza (NAVES; CÍCERO, 2016, p. 04).

No campo da política econômica, o governo chavista procurou desenvolver uma reforma agrária, e fez esforços no sentido de ampliação da presença do estado na economia venezuelana. Houve maior restrição da participação de empresas multinacionais na exploração do petróleo, bem como, o estabelecimento de um regime de cogestão entre Estado e funcionários com o objetivo de reerguer empresas nacionais falidas, além de estatizar as empresas de setores estratégicos para a economia, tais como os de telecomunicações, indústrias básicas de minerais e energia elétrica (SANTOS; VASCONCELOS, 2006). As mudanças feitas na política econômica do país colocaram o petróleo como o motor da economia venezuelana, sem que houvesse um esforço no sentido de promover a diversificação da mesma.

Ocorreu uma grande elevação das importações: entre os anos de 2005 e 2008, houve um aumento de 182,5%, valor bastante elevado mesmo considerando-se a forte aceleração da economia venezuelana nesses anos. No ano de 1997, as importações correspondiam a um valor equivalente a 21,9% do PIB, e a produção de bens manufaturados a 17,7%; em 2007, as importações saltaram para um valor correspondente a 47,3% do PIB, enquanto a produção de bens de consumo foi de 16,5%. Portanto, no período em que a economia do país pôde crescer de forma acelerada em função do forte aumento dos preços do petróleo e do volume de exportações, as importações foram as maiores beneficiárias do aumento do consumo e do investimento no país (LOPES, 2012, p. 293).

Os primeiros anos do século XXI na Venezuela foram marcados pelo aumento da dívida externa e aumento dos gastos públicos. A combinação resultou num déficit de 15,6% do PIB. A partir de 2003, aumentaram também os números de casos de corrupção no governo, as estratégias de controle cambial e o desvio de dólares para o mercado negro (HEBENBROCK, 2018-2019).

Chávez permaneceu como Presidente da República de 1999 até 2013, tendo concluído três mandatos, e iniciado o quarto, quando faleceu. Em seu terceiro mandato no país, Chávez convidou Nicolás Maduro para exercer o cargo de chanceler, até que em outubro de 2012 passou também a acumular função de vice-presidente da república, mês em que Chávez venceu as eleições presidenciais para seu quarto mandato. Hugo Chávez já havia sido diagnosticado com câncer e seguia com seu tratamento ao mesmo tempo em que se dedicava a sua campanha de reeleição em 2012. Em janeiro do ano seguinte, Chávez deveria ter tomado posse presencialmente, mas não o fez, pois estava fisicamente impossibilitado. Em março do mesmo

ano, Chávez faleceu deixando Nicolás Maduro como presidente interino da Venezuela até que fossem convocadas novas eleições.

A presidência interina de Nicolás Maduro foi considerada inconstitucional pela oposição, uma vez que, a constituição venezuelana previa que caberia ao presidente da Assembleia Nacional, naquele caso Diosdado Cabello, a tarefa de assumir a presidência de forma interina e convocar novas eleições no prazo de trinta dias em casos de ausência do candidato eleito à sua posse presidencial. Por outro lado, os chavistas utilizaram-se de outro trecho constitucional para argumentar que o ponto levantado pela oposição não teria validade legal, já que não se tratava do caso de “ausência do presidente”, porque Chávez só não compareceu à posse presidencial, por questões de saúde e não por uma questão política. Apesar das controvérsias iniciais, Nicolás Maduro permaneceu como presidente interino até convocar nova eleição presidencial e sair vitorioso da mesma.

Nos anos seguintes, o país mostrou-se bastante instável politicamente, refletindo na grande deterioração da economia venezuelana agravada com a aplicação de sanções por parte dos Estados Unidos ao país. Concomitantemente, a economia Venezuelana sofre um forte golpe em 2014 com a drástica queda do preço do petróleo mundial., desencadeando uma onda de desemprego atrelada à queda do poder de compra da população. (HEBENBROCK, 2018-1019).

A população ficou insatisfeita econômica e politicamente, passando a exigir respostas do Governo Maduro, e criticando suas ações. Em contrapartida, as respostas governamentais vêm sendo duras ao utilizar a força contra sua própria população. O ano de 2017 representou o ápice do número de pessoas que deixaram a Venezuela, reflexo da alta repressão governamental contra os opositores. Os protestos de abril a agosto daquele ano contabilizaram 120 mortos e centenas de feridos.

Alguns meses foram necessários para que a Assembleia Constituinte aprovasse a “Lei contra o ódio” em novembro de 2017. O título da mesma já demonstra que a lei visa repreender manifestações que incitem o ódio na população, mesmo que não se saiba exatamente ao que tal expressão se refere. A falta de precisão da expressão foi ferramenta útil para que o governo pudesse cometer excessos nas interpretações sobre o que era incitação ao ódio. Neste sentido, a lei tornou crime tudo aquilo que pudesse ser enquadrado nesta definição, e permitiu a aplicação de sentença de 10 a 20 anos de reclusão para quem fosse considerado culpado por esse crime. A lei podia ser aplicada a partidos políticos, que corriam o risco de serem banidos;

aos meios de comunicação como a mídia de oposição; bem como aos usuários das redes sociais, que podiam ter seus portais bloqueados.³⁰

A Venezuela teve suas notas rebaixadas no mercado financeiro como resultado de ser um mau pagador. Com a desvalorização do bolívar³¹, importações caíram de 45 bilhões em 2012 para 20 bilhões em 2017. Além disso, a economia venezuelana passou a sofrer com hiperinflação que aumenta exponencialmente os preços dos alimentos, sem que o salário do cidadão venezuelano acompanhe tal aumento. A diminuição no número de importações somado à deterioração do poder de compra da população levou a escassez de alimentos e remédios em mercados e farmácias. Grande parte da população optou, então, por vincular-se a programas de distribuição de renda e comida a custos menores oferecidos pelo governo venezuelano³².

A crise de fome que se espalhou pelo país tem atingido sobretudo as crianças menos de cinco anos de idade. Segundo a ONG Cáritas da Venezuela, em 2017, 48% das crianças com menos de cinco anos de idade corriam o risco de sofrerem com níveis de má nutrição, além de correrem sérios riscos de não conseguirem retornar às suas curvas normais de crescimento, de acordo com os dados apurados pela organização somente em quatro estados do país, sendo um deles o da capital Caracas.

Segundo pesquisa realizada sobre a deterioração das condições de vida da população venezuelana, divulgada em fevereiro de 2018, mostra que se utilizando o fato renda familiar houve um salto no número de famílias em condições de pobreza extrema, em 2014 estas famílias representavam 23,6% do total das famílias venezuelanas, atingindo em 2017 a marca de 61,2% das famílias. No que diz respeito ao nível total de pobreza (a soma de indicadores de pobreza e pobreza extrema), houve um grande aumento da população pobre do país, partindo dos 48,4% em 2014 para 87% em 2017³³.

³⁰ ÉL País Brasil, *Chavismo aprova lei que criminaliza os protestos e dissidência* El país Brasil – disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/09/internacional/1510187274_277855.html [Acesso em 10 de janeiro de 2018.]

³¹ Em janeiro de 2008 passou a vigorar na Venezuela a moeda designada oficialmente “Bolívar Forte”. Após dez anos em uso, o governo venezuelano eliminou oficialmente cinco zeros da moeda, dando origem à nova moeda do país, o “Bolívar Soberano”.

³² International Crisis Group (ICG), *Venezuela: Hunger by Default*, 23 November 2017, Crisis Group Latin America Briefing N°37, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/5a17c2094.html> [Acesso em 15 de janeiro de 2018].

³³ A “*Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de la Población Venezolana (ENCOVI)*” refere-se a um projeto conjunto resultante do esforço de três universidades frente à falta de informações públicas sobre a realidade social da Venezuela. Em sua 4ª edição no ano de 2017, o estudo composto pela Universidade Católica Andrés Bello (UCAB), Universidade Central da Venezuela (UCV) e da Universidade Simón Bolívar (USB) visa abordar as diferentes dimensões das condições de vida da população das quais é possível destacar: Pobreza; Saúde; a condição emocional e cuidado físico; saúde materna e imunização (população infantil); Mortalidade geral, Nutrição e alimentação, Trabalho Segurança Social, entre outras.

A população venezuelana que chegou ao Brasil em 2017 – ano da explosão do número de venezuelanos solicitando refúgio no Brasil - apresentava relatos sobre os excessos do governo de Nicolás Maduro no que dizia respeito à vida privada de seus funcionários; da falta de alimentos e medicamentos responsáveis por filas intermináveis na porta de supermercados e unidades de saúde; e da violência urbana generalizada.

Outros venezuelanos relataram também suas experiências pessoais como funcionários da burocracia venezuelana, que tinham seus empregos condicionados à participação em passeatas pró-governo ou ao comparecimento em eleições regionais ou municipais. Engenheiros, contadores e funcionários públicos relataram ter sofrido pressões por parte de seus chefes diretos para que participassem de tais atividades, sendo estas atividades pré-requisitos para permanecerem em seus cargos ou serem promovidos profissionalmente. Neste sentido, era preciso estar sempre em alerta para não emitir suas opiniões políticas pessoais em seu ambiente de trabalho³⁴.

Mais um indicador de deterioração da crise venezuelana é a escalada da violência no país com casos de assassinatos, invasão de domicílios, prisões arbitrárias, tortura de detentos, entre outras situações de acordo com relatório do “Human Rights Watch” e “Penal Forum” lançado em novembro de 2017. O relatório está focado sobretudo nas violências relacionadas a questões políticas. No entanto, é possível acrescentar a esses, outros casos de violência que estão ligados à deterioração das condições de vida no país e à situação de caos generalizado que abre espaço para a ação de indivíduos mal-intencionados. Sobre os casos de batida policial e invasão de domicílio o documento relata que:

Pesquisando para este relatório, Human Rights Watch e o Penal Forum também documentaram seis exemplos nos quais as forças de segurança venezuelanas invadiram áreas residenciais e prédios de apartamentos em Caracas e quatro estados. Em algumas destas invasões, que geralmente ocorriam próximo às barricadas que moradores levantaram em forma de protesto, as forças de segurança supostamente adentraram os lares sem mandado, roubando pertences pessoais e comida, batendo e detendo os moradores. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017, p.61)³⁵.

O mesmo relatório traz números da violência que impressionam por tamanha quantidade de casos de graves ferimentos em protestos em um curto espaço de tempo como demonstrado pelo trecho:

³⁴ A autora pôde ter acesso a tais relatos enquanto funcionária voluntária de organizações da sociedade civil que prestam assistência a solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil.

³⁵ Tradução livre da autora para: “In researching this report, Human Rights Watch and the Penal Forum also documented six instances in which Venezuelan security forces raided residential areas and apartment buildings in Caracas and four states. In some of these raids, which usually occurred near protest barricades that residents had erected, security forces allegedly burst into homes without warrants, stealing personal belongings and food, and beating and detaining residents.”

As últimas estatísticas publicadas pelo escritório da Procuradoria-Geral, dirigido pela recém demitida, Luisa Ortega Díaz indica que até o fim de julho, o escritório estava investigando aproximadamente 2000 casos de pessoas feridas em protestos. Apesar de o número aparentar ter incluído os casos em que tanto os protestantes quanto os as forças de segurança foram supostamente os perpetradores, em mais da metade dos casos o escritório tinha evidência sugerindo violação de direitos fundamentais. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017, P. 59)³⁶.

Além disso, a violação de direitos fundamentais por parte do governo venezuelano continua com práticas recentes de vinculação do voto com a renovação de programas sociais. Como acima mencionado, boa parte da população se inscreve em programas sociais na esperança de obterem recursos financeiros e alimentação. De acordo com o jornal El país, este número está por volta de 16,5 milhões de pessoas afiliadas ao “cartão da pátria”. Em dezembro de 2017, em meio às eleições municipais no país, a manobra acordada pelo governo consistia na apresentação do “cartão da pátria” pelos cidadãos com o objetivo de notificarem o governo de que não se abstiveram e participaram das eleições. Como contrapartida, o governo de Maduro havia aprovado um bônus de Natal de 500 mil bolívares ou U\$ 6,00 para 4 milhões de famílias que só poderiam ser retirados mediante a apresentação do “carnê da pátria”.³⁷

O mecanismo da utilização do carnê da pátria como prova de fidelidade do eleitor também esteve presente em maio de 2018 nas eleições presidenciais em que Nicolás Maduro foi reeleito para mais 6 anos como presidente da Venezuela. O resultado do pleito foi contestado pelo único adversário real de Maduro, que disse ter recebido mais 900 denúncias de irregularidades no dia da eleição, com a presença de “pontos vermelhos”, os núcleos de ativismo político dos chavistas instalados a poucos metros dos locais de votação.

Costumam ir a esses espaços os eleitores do presidente Maduro para registrar seu voto com o chamado "carnê da pátria", com o qual estariam assegurando as ajudas e os programas sociais em troca de votos. O carnê é um documento com que o chavismo tenta conquistar o apoio das classes populares. Circulam no país mais de 16 milhões. Eles permitem o acesso a bônus e serviços e, ainda que oficialmente não sirva para receber atenção preferencial no recebimento das caixas periódicas de alimentos, é um instrumento utilizado para medir a fidelidade ao regime (ÉL PAÍS BRASIL, 2018).³⁸

³⁶ Tradução livre da autora para: “The last statistics published by the Attorney General’s Office under the recently fired Luisa Ortega Díaz indicate that by the end of July, the office was investigating nearly 2,000 cases of people injured during the protests. While the number appears to have included cases in which protesters as well as security forces were the alleged perpetrators, in more than half of the cases the office had evidence suggesting fundamental rights violations.”

³⁷ El País, *A Controversa operação de Maduro para vincular voto e renovação de programas sociais*, 12 de dezembro de 2017, El País, disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/11/internacional/1513002736_651010.html [Acesso em 15 de janeiro de 2018].

³⁸ El país, *Maduro é reeleito presidente da Venezuela com uma forte abstenção e em meio a denúncias de fraude*, 21 de maio de 2018, El País, disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/20/internacional/1526840397_319633.html [Acesso em 07 de dezembro de 2019].

A nova solenidade de posse do presidente eleito estava prevista para janeiro de 2019. Nicolás Maduro apenas seguiria no poder ignorando as críticas da oposição e as decisões de não reconhecimento da legitimidade das eleições presidenciais ocorridas no ano anterior por parte de outros países, dentre eles o Brasil. O início do mês de janeiro também marcou a posse do então membro da oposição e deputado da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, que poucos dias após a posse de Nicolás Maduro, convocou a população venezuelana para que se juntasse a ele em levante contra o presidente Maduro. Em 23 de janeiro, em meio a manifestação em oposição ao governo considerado ilegítimo, Juan Guaidó autoproclamou-se presidente interino da República Bolivariana da Venezuela até que novo pleito presidencial fosse agendado.

"Na condição de presidente da Assembleia Nacional, ante Deus, a Venezuela, em respeito a meus colegas deputados, juro assumir formalmente as competências do executivo nacional como presidente interino da Venezuela. Para conseguir o fim da usurpação, um governo de transição e ter eleições livres" (Trecho do discurso de Juan Guaidó em manifestação da oposição contra o Governo Nicolás Maduro dia 23 de janeiro de 2019.

Após a declaração de Guaidó, os vizinhos sul-americanos como Colômbia, Paraguai, Peru, Chile e Brasil, além dos governos dos EUA e Canadá e o presidente da OEA anunciaram seu reconhecimento como presidente interino da Venezuela para que o país volte a ser um Estado democrático.

3.2.2 A chegada em território brasileiro e as respostas governamentais

Dados levantados e divulgados pelo ACNUR no fim de 2018 revelam que o fluxo migratório venezuelano já é considerado um dos maiores da América Latina. A expectativa era de que 3 milhões de venezuelanos já tinham deixado seu país de origem em direção às fronteiras de outros países na América Latina, com um fluxo de cinco mil pessoas por dia saindo da Venezuela nos últimos meses de 2018.

As dinâmicas fronteiriças entre Brasil e Venezuela ganharam novas características com o aumento no número de venezuelanos cruzando as fronteiras para o Brasil, não mais de forma pendular, mas com intenções de aqui permanecerem. Brasil e Venezuela compartilham a fronteira de quase 2.200 km, com a maior parte delas nas áreas de florestas ou de reserva, consequentemente com baixíssima densidade demográfica e irrisórios pontos de estrutura de contato (SILVA, 2018^a). O “principal corredor de circulação de pessoas” (SILVA, 2018^a, p.640) é o que se apresenta entre Pacaraima - Roraima (RR) do lado brasileiro e Santa Elena de Uiarén pelo lado venezuelano. Este estreito corredor de contato e circulação de pessoas era suficiente para abrigar as dinâmicas que ali aconteciam, como a migração pendular feita para consumo de venezuelanos no Brasil e a ida de brasileiros para fins de atividades garimpeiras

do lado venezuelano, somados somente a mobilidade indígena entre as fronteiras em meio à floresta.

A partir de 2015 as dinâmicas de deslocamento nesta fronteira assumiram contornos de uma crise migratória da Venezuela em direção ao Brasil. A população recém-chegada se instalou em Pacaraima, ou Boa Vista, cidades relativamente pequenas e carentes de infraestrutura incapaz de receber um grande fluxo de pessoas confortavelmente. Quando chegavam, as pessoas se encontravam em situações de extrema vulnerabilidade por diversas razões, a principal e mais imediata delas era falta de espaço, estruturas capazes de abrigar a maioria daquelas pessoas, que teve de se instalar precariamente nas ruas da cidade, sem acesso a condições básicas de higiene e, justamente por isso, verificou-se um surto de malária na região.

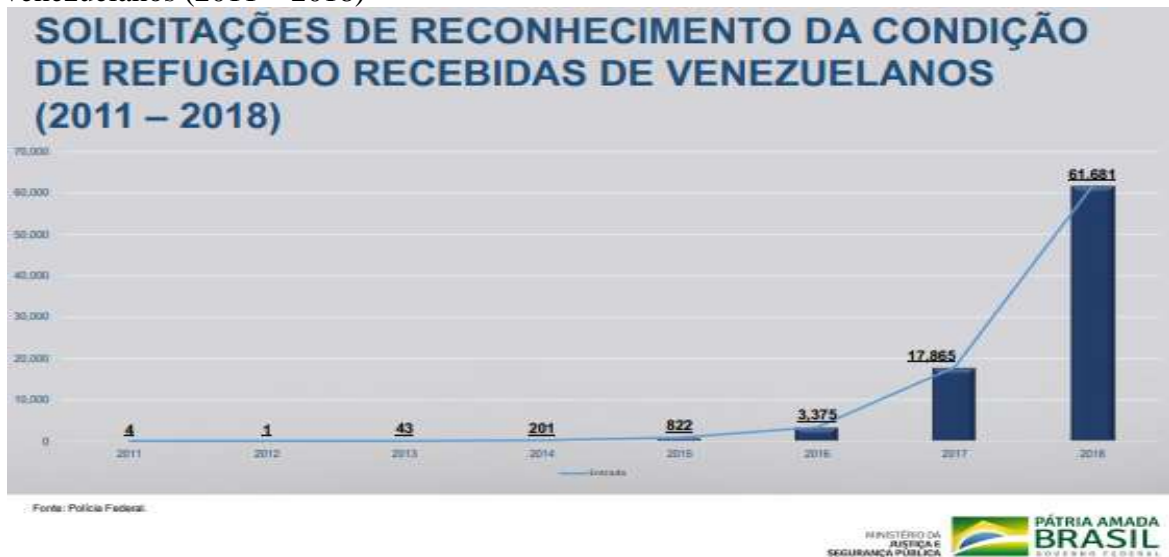
A situação de vulnerabilidade expressava-se também nos casos de exploração sexual e trabalho análogo ao escravo. Sem meios de se sustentar, os venezuelanos nesta região se submetem a trabalhos com remuneração muito abaixo daquela paga aos brasileiros, ou se submetiam a exploração sexual, também mal remunerada, em situações que ficaram conhecidas pelo termo “ochenta”, que significa oitenta em português, valor cobrado pelos programas sexuais realizados por venezuelanos. Além disso, este ambiente de precariedade na região abria espaço para atuação de redes internacionais de tráfico humano, de órgãos e atuação de coiotes.

Em 2015, o município de Pacaraima possuía um contingente populacional de 5 mil pessoas aproximadamente, três anos depois, a cidade já contabilizava uma população superior a 12 mil pessoas. O estado de Roraima registrou para 2017, o atendimento hospitalar de 9.340 venezuelanos de acordo com os dados do Ministério da Saúde. O inchado populacional visto em Pacaraima provocou o deslocamento de milhares de venezuelanos para Boa Vista, capital do estado de Roraima. Este deslocamento de 200 Km entre Pacaraima e Boa Vista foi percorrido por famílias inteiras a pé, já que não havia nenhum tipo de assistência financeira para auxiliá-los com o transporte. A chegada de um grande contingente de pessoas na capital de Roraima pôde ser percebida pelo relatório trimestral produzido pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial em maio de 2018, que apontou um aumento no número de crianças venezuelanas matriculadas em escolas da rede municipal entre os anos de 2015 e 2017, de 53 para 565 estudantes.

A resposta governamental à crise que se instalava nestas cidades ocorreu de forma tardia. Os governos municipais e estaduais não tinham condições de empreender ações humanitárias, porque antes mesmo desta crise, o estado de Roraima era um dos mais pobres estados brasileiros. As tardias e pontuais ações governamentais diante do contingente venezuelano nestes locais se limitavam a retirar aquelas pessoas do espaço urbano e nacional, ficando nas mãos da sociedade civil o trabalho de acolhimento e integração (BAENINGER;

SILVA, 2018). Destacam-se assim o papel da sociedade civil, de organizações internacionais e ONGs, tais como os grupos religiosos dos Mórmons, a Fraternidade Humanitária, e a Cáritas, a Associação de Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI), o ACNUR, a Cruz Vermelha Nacional e o Médico Sem Fronteiras (MSF).

Gráfico 1 – Solicitação de reconhecimento da condição de refugiado recebidas de venezuelanos (2011 – 2018)



Fonte: Refúgio em Números 4ª edição de 23 de julho de 2019³⁹

O aumento no número de venezuelanos adentrando às fronteiras brasileiras mais do que triplicou na comparação entre 2016 e 2017, levando-se em consideração apenas os números referentes às solicitações de refúgio de venezuelanos no Brasil de acordo com os dados disponibilizados pela Polícia Federal. A regularização migratória pela via do refúgio foi o artifício mais imediato que aquelas pessoas encontraram para permanecerem em território brasileiro de forma regular. Na prática, o número de venezuelanos chegando pela fronteira norte do Brasil era muito maior do que os números oficiais podiam constatar. Até 2016, o governo brasileiro não havia se manifestado a respeito de seu entendimento sobre a crise venezuelana, mas diante do aumento do número de imigrantes entrando em território brasileiro tornou-se mandatória algum tipo de ação por parte do governo. A primeira ação governamental ocorreu em março de 2017 com a publicação da Resolução Normativa N° 126 do CNIg⁴⁰, que dispunha sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço por um prazo de 2 anos:

Considerando os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito internacional, no sentido de estabelecer políticas migratórias que garantam o respeito integral aos direitos humanos dos migrantes e seu pleno acesso à justiça, à educação e à saúde,

³⁹ Refúgio em Números – 4ª edição. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_verse%CC%83o-23-de-julho-002.pdf

⁴⁰ Resolução Normativa do CNIg N° 126, de 2 de março de 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf>. Acesso em 8 de dezembro de 2019.

Considerando o fluxo migratório a unidades da Federação, sobretudo na região Norte, de estrangeiros nacionais de países fronteiriços que ainda não são parte do referido Acordo de Residência, que se encontram em situação migratória irregular no Brasil e aos quais não se aplica o instituto do refúgio para permanecer no país, resolve: Art. 1º Poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados. (CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 126, DE 2 DE MARÇO DE 2017.

O texto expresso na resolução deixa claro que o Estado brasileiro não reconhecia que o fluxo migratório de venezuelanos no Brasil era resultante de crise migratória, que pudesse ser enquadrada nas normativas específicas do refúgio, ao mesmo tempo, sabia que precisava adotar alguma medida para gerenciar o contingente de venezuelanos recém-chegados. Esta solução foi a maneira encontrada pela qual o Estado brasileiro se posicionaria internamente, ao mesmo tempo em que não se comprometeria internacionalmente.

A concessão de residência temporária para nacionais de países fronteiriços deveria ser solicitada perante a Polícia Federal, mediante apresentação de a) requerimento preenchido; b) duas fotos 3x4; c) cédula de identidade ou passaporte válido; d) certidão de nascimento, ou casamento, ou certidão consular, e) certidão negativa de antecedentes criminais emitida no Brasil; f) declaração de que não foi processado criminalmente no país de origem e, por fim, g) comprovante de pagamento de taxas.

A manobra brasileira de se posicionar sobre o assunto sem se comprometer não teve resultados efetivos na redução do número de solicitações de refúgio, permitindo que o passivo do número de casos a serem analisados pelo CONARE ficasse cada vez maior. Os documentos exigidos na resolução não condiziam com a realidade e o estado de vulnerabilidade pelo qual aquelas pessoas passavam. As pessoas que adentravam ao país não possuíam passaportes válidos, quando muito, tinham suas identidades nacionais em mãos. As taxas exigidas pela concessão de residência temporária custavam juntas quase 400 reais, um valor muito alto para aquelas pessoas vítimas da extrema pobreza venezuelana. (SILVA, 2018b).

Outro ponto de dificuldade era a condição imposta na resolução, de que essa residência só poderia ser requerida pelas pessoas que tivessem ingressado ao país por vias terrestres. Por fim, a exigência mais controversa era aquela que condicionada a concessão de residência temporária mediante apresentação de declaração de preferência de regularização de estada, assim, abrindo mão da tramitação de solicitação de refúgio.

Um ano após a edição da referida resolução normativa, o ex presidente da república Michel Temer, após visita à Boa Vista, aprovou a Medida Provisória nº820 e o Decreto nº

9286/2018⁴¹. A medida provisória dispunha sobre as medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado por crise humanitária, tendo sido convertida na Lei nº 13.684 de 21 de junho de 2018 após aprovação do Congresso Nacional. Assim como a medida provisória que lhe deu origem, a Lei nº 13.684/2018 traz em seu artigo 6º, a criação do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como estabelece suas competências e funcionamento.⁴² O Comitê Federal para Assistência de Emergência foi criado para monitorar e executar ações de assistência às pessoas deslocadas em condições vulneráveis no contexto da crise que se estabeleceu no estado de Roraima. Sua composição conta com representantes do Ministério da Defesa e Forças Armadas em coordenação com outros ministérios nacionais, governos locais e órgãos como ACNUR, UNICEF e OIM.

Figura 3 – Composição do Comitê Federal de Assistência Emergencial



Fonte: Power Point – Operação Acolhida – atuação do Ministério da Defesa e Forças Armadas⁴³

A concretização das normativas criadas em fevereiro de 2018 teve início no mês seguinte com a criação da Operação Acolhida. A operação conta com planejamento focado em três objetivos principais: Ordenamento da fronteira; Abrigamento e Interiorização. A primeira etapa de ordenamento da fronteira consiste na atuação das Forças Armadas em conjunto com as agências parceiras para a recepção e identificação das imigrantes, que passam por orientações iniciais e são encaminhadas ao posto de vacinação. Após a acolhida e imunização, os imigrantes

⁴¹ Decreto nº 9286/2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9286-15-fevereiro-2018-786171-publicacaooriginal-154866-pe.html>. Acesso em 8 de dezembro de 2019.

⁴² Lei Nº 13.684, DE 21 DE JUNHO DE 2018. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm. Acesso em 8 de dezembro de 2019.

⁴³ Operação Acolhida. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/xxi_cedn/6_a_atuacao_do_md_e_das_forcas_armadas.pdf

são direcionados ao Posto de Triagem para que sejam providenciados os documentos e trâmites de regularização migratória. O segundo objetivo da Operação Acolhida dedica-se ao abrigamento, através da concessão de um lar temporário ao imigrante recém-chegado, evitando que fiquem pelas ruas numa maior condição de vulnerabilidade. Ao todo foram construídos ou reformados treze abrigos, sendo 11 deles na capital Boa Vista, e outros dois na cidade de fronteira, Pacaraima. O último objetivo da Operação está focado no processo de interiorização, que consiste na distribuição entre municípios de vários estados brasileiros de contingente de imigrantes venezuelanos, que buscam integrarem-se na sociedade brasileira.

Por fim, a interiorização. Envolve vários atores, como as Forças Armadas, as agências nacionais e internacionais, instituições civis e empresários que trabalham em conjunto para distribuir e receber os imigrantes pelos diversos estados brasileiros. Essa distribuição é ordenada e ocorre após o município que recebe o imigrante apontar a necessidade daquele perfil na sua população local e estabelecer local de abrigo para dar suporte ao que para ali se dirigem ou quando empresários solicitam mão de obra que condizem com as qualificações dos imigrantes (KANAAAN, TÁSSIO, SIDMAR, 2018, p.71).

Tabela 1 – Migrantes Interiorizados por cidades até novembro de 2018

Alagoinhas (BA)	25
Araçariguama (SP)	20
Araçariguama (SP)	220
Brasília (DF)	101
Cachoeirinha (RS)	80
Caicó (RN)	60
Canoas (RS)	309
Chapada (RS)	52
Chapecó (SC)	7
Conde (PB)	61
Cuiabá (MT)	143
Curitiba (PR)	131
Esteio (RS)	223
Florianópolis (SC)	7
Goioerê (PR)	68
Guarulhos (SP)	58
Igarassu (PE)	120
João Pessoa (PB)	83
Manaus (AM)	465
Porto Alegre (RS)	70
Rio de Janeiro (RJ)	143
Salvador (BA)	5
São Paulo	509
Total geral	2.970

Fonte: Dados da Casa Civil ⁴⁴

O início de 2019 foi marcado por turbulências políticas na Venezuela, quando da posse do segundo mandato de Nicolás Maduro, que não foi reconhecido internacionalmente pelos

⁴⁴ Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/historico>

Estados Unidos, União Europeia e o Grupo de Lima⁴⁵. A oposição venezuelana também não reconhece Maduro como presidente legítimo do país, pois consideraram fraudulentas, as eleições realizadas em 2018. Neste contexto, o presidente da assembleia nacional venezuelana se autoproclamou presidente interino do país até que fossem convocadas novas eleições.

Poucos meses depois, mais especificamente em maio de 2019, o ACNUR divulgou nota de orientação sobre considerações de proteção internacional para venezuelanos. Esta foi a primeira vez que a agência da ONU para refugiados reconheceu a existência de uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela.

Desde a emissão da Nota de Orientação sobre o Fluxo de Venezuelanos, a segurança e a situação humanitária na Venezuela se agravou, causando que o fluxo de saída para países vizinhos, outros países da região e países mais longínquos alcancem 3,7 milhões de pessoas.⁴⁶ Dada a deterioração das circunstâncias na Venezuela, o ACNUR reitera seu chamado aos Estados que recebem venezuelanos para que permitam o acesso ao seu território e destaca a importância fundamental de garantir o acesso aos procedimentos de asilo ou às medidas de proteção coletiva com as salvaguardas adequadas. (ACNUR, 2019, p. n° 1).

A Nota de Orientação sobre o Fluxo de Venezuelanos do ACNUR foi emitida no mês em que as instabilidades políticas na Venezuela se acirraram. Em 1° de maio de 2019, as autoridades venezuelanas responderam as manifestações de massa que apoiavam o autoproclamado presidente da república, Juan Guaidó, de forma violenta, empreendendo prisões generalizadas e ataques a jornalistas. A Anistia Internacional confirmou que no dia anterior, já havia a confirmação de que pelo menos quatro vítimas tinham morrido, mais de 200 pessoas ficaram feridas e 205 haviam sido presas pelas repressões estatais em todo o país. Neste mesmo mês, a fronteira da Venezuela com Brasil e Colômbia foi reaberta após 78 dias fechada. Apesar destas notícias, a questão mais ameaçadora foi afirmação de Guaidó de que estaria em contato direto com as forças militares dos EUA na tentativa de pressionar Nicolás Maduro.

Um mês após o acirramento das tensões políticas na Venezuela e a publicação da nota emitida pelo ACNUR a respeito da situação naquele país, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) emitiu parecer técnico após estudo de caso, levando em consideração as recomendações da agência da ONU para refugiados e do Ministério das Relações Exteriores. O comitê concluiu que os venezuelanos enfrentam um contexto de “grave e generalizada violação

⁴⁵ O Grupo de Lima foi criado em 2017, na capital peruana, onde se reuniram os ministros das relações exteriores de 14 países para discutir sobre a situação na Venezuela, propondo também formas de contribuir com a estabilização da Venezuela. Dentre os seus membros estão Brasil, Peru, Argentina, Colômbia, México e Canadá.

⁴⁶ <https://r4v.info/es/situations/platform>. Os fluxos que saem da Venezuela compreendem tanto refugiados venezuelanos como outras pessoas em movimento, assim como refugiados de outros países (Colômbia em particular) que buscaram proteção na Venezuela.

dos direitos humanos”. O entendimento do CONARE teve efeitos práticos, quando em outubro, foi aprovado dispositivo que permite a adoção de instrumentos capazes de analisar as solicitações de refúgio por parte de venezuelanos de forma mais ágil, a partir de análises por grupos. O novo entendimento reconheceu em junho de 2019, 174 casos com base neste critério. No início de dezembro do mesmo ano, a adoção de procedimento facilitado permitiu que 21 mil venezuelanos se beneficiassem da decisão tomada pelo CONARE.

A partir de agora, venezuelanos e venezuelanas solicitantes da condição de refugiado que atenderem os critérios necessários terão seu procedimento acelerado, sem a necessidade de entrevista. Para se beneficiar da nova disposição, os solicitantes devem estar vivendo no Brasil, não possuir qualquer tipo de permissão de residência, ter mais de 18 anos, possuir um documento de identidade venezuelano e não ter antecedentes criminais no Brasil. (ACNUR, 2019).⁴⁷

Após analisarmos os históricos que levaram a emigração de haitianos e venezuelanos de seus países de origem, bem como, as ações emergenciais e os entendimentos do CONARE sobre a possibilidade de classificação destes indivíduos como refugiados, cabendo ou não a aplicação da lei nacional do refúgio, nos falta analisar os limites da aplicabilidade de tal lei através de duas perspectivas: A) como a lei se comportou quando aplicada à prática, tomando como referência alguns pontos, como ausência de determinação de tempo para concessão de resposta do CONARE; composição do Comitê Nacional para Refugiados e seu entendimento técnico; ausência de instrumentos jurídicos para contestar decisão do comitê judicialmente. B) quais foram os condicionantes políticos que influenciaram diretamente na adoção de determinadas posturas brasileiras, que foram responsáveis pelo desvio no comportamento brasileiro com relação as questões migratórias?

⁴⁷ “ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer milhares de venezuelanos como refugiados”. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/12/06/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-milhares-de-venezuelanos-como-refugiados/>

4 OS LIMITES DA APLICABILIDADE, OS ASPECTOS DA LEGALIDADE E OS ENTRAVERES POLÍTICOS

Utilizando a nomenclatura sobre regimes internacionais de Stephen Krasner (1982), é possível analisar o regime internacional sobre refúgio através da perspectiva denominada Estrutural Modificada, isto porque o instituto do refúgio é possível de ser instituído e seu desenvolvimento é útil, logrando-se estabelecer um ponto ótimo de coordenação e programação de comportamento, que não seria alcançado, caso os Estados não agissem de modo coordenado. Não se pode ignorar, no entanto, que a concessão efetiva do refúgio, na aplicabilidade das normas referentes ao instituto, está diretamente ligada à decisão do Estado de proteger ou não indivíduos. Para uma análise política, para além da existência de normas, a aplicabilidade e sua efetividade importa mais do que a normatividade, ainda que esta seja um ponto de partida, principalmente no caso da pesquisa, que interessa à investigação. Portanto, a adoção de um país a um regime internacional não garante naturalmente que todos os indivíduos que poderiam vir a se utilizarem do instrumento sejam protegidos, mas permite que um certo nível de concessão de proteção seja atingido ao estar estabelecido na norma um número de requisitos para a identificação do indivíduo como refugiado.

Dado o disposto até aqui, conclui-se que a proteção estatal dada ao indivíduo depende da interpretação que o Estado faz sobre a credibilidade do caso e o preenchimento dos requisitos estabelecidos pela norma de proteção ao indivíduo em situação de refúgio. Alguns casos de solicitação de refúgio não deixam dúvidas quanto sua classificação e entendimento a nível internacional. No entanto, a maioria dos casos trazem situações bastante específicas, em que as pessoas não possuem provas materiais que comprovem suas narrativas, dada a natureza específica dessas situações (condições inadequadas materiais de documentação e comprovação). Quando o entendimento do caso sobre a concessão do refúgio não é óbvio, isso faz com que a efetividade do instrumento de proteção varie de acordo com condições materiais particulares e circunstanciais, tais como os funcionários do Estado, ou protocolo estabelecido pela burocracia mais alta. É neste contexto em que devemos analisar o entendimento brasileiro sobre os casos haitiano e venezuelano.

4.1.1 Os aspectos da legalidade e a (in) aplicabilidade da Lei 9.474/97 no caso haitiano

Na tentativa de melhorar internacionalmente sua imagem, o Brasil se utilizou da estratégia internacional de apoio aos direitos humanos a partir da adesão a regimes

internacionais relacionados ao tema. Neste sentido, a adesão brasileira aos ideais humanistas também foi celebrada dentro do país a partir da criação de programas governamentais e da elaboração de leis como a do refúgio. Este comprometimento chamava a atenção internacional, ao passo que não parecia representar risco algum ao Brasil, visto que o país foi por muito tempo um Estado de emissão, e o número de refugiados era historicamente muito baixo.

Talvez naquele momento fizesse sentido adotar uma boa norma que concedesse bastante direitos, cuja análise fosse feita individualmente em várias etapas, sem nenhuma previsão normativa de prazo para a emissão de resultados, dentre outros pontos flexíveis, que podem ser entendidos como pontos fracos da lei, na medida em que sua aplicabilidade não é possível quando o número de pessoas solicitando refúgio é característico de crises migratórias.

Tabela 2 - Panorama do Refúgio no Brasil (1998-2014)

Panorama do refúgio no Brasil (1998-2014)								
Ano	Programa Brasileiro de Reassentamento (A)	Total de solicitações deferidas (%)	Solicitações reconhecidas via elegibilidade (B)	Total de solicitações deferidas (%)	Total de solicitações deferidas (A + B)	Solicitações deferidas (%)	Solicitações indeferidas	Solicitações indeferidas (%)
1998	-	-	20	100,0	20	95,2	1	4,8
1999	-	-	168	100,0	168	84,0	32	16,0
2000	-	-	469	100,0	469	60,0	313	40,0
2001	-	-	115	100,0	115	38,2	186	61,8
2002	23	20,5	89	79,5	112	18,6	490	81,4
2003	16	20,8	61	79,2	77	25,8	222	74,2
2004	75	47,8	82	52,2	157	44,4	197	55,6
2005	70	31,0	156	69,0	226	49,1	234	50,9
2006	53	22,7	180	77,3	233	35,7	419	64,3
2007	153	43,1	202	56,9	355	52,4	322	47,6
2008	20	18,9	86	81,1	106	31,9	226	68,1
2009	33	12,0	242	88,0	275	62,4	166	37,6
2010	28	18,7	122	81,3	150	47,0	169	53,0
2011	25	19,5	103	80,5	128	29,2	311	70,8
2012	44	16,9	216	83,1	260	30,4	596	69,6
2013	60	8,3	661	91,7	721	53,1	636	46,9
2014	40	1,7	2280	98,3	2320	93,5	160	6,5

Fonte: Banco de dados da Coordenação-Geral do Conare/MJ.
Elaboração: Ipea.

4.1.1.1 Ausência de dispositivo que determine tempo máximo para tomada de decisão do CONARE (Lei 9.474/97):

O primeiro ponto de questionamento a ser exposto, está relacionado ao fato de que a solução complementar proposta pelo governo brasileiro aconteceu somente um ano após a entrada dos primeiros grupos de haitianos chegados ao Brasil. A demora na resposta está ligada ao fato de que o governo brasileiro não precisava respeitar nenhuma determinação máxima de

tempo para apresentar seu parecer. Além disso, a demora sugere a possibilidade de dúvidas do CONARE quanto à classificação da situação em que se enquadravam os haitianos. O principal argumento utilizado era o fato de que a situação caótica em que se encontravam os haitianos decorria não de razões ligadas a perseguições por motivos de raça, religião, opinião política ou pertencimento a grupo social específico, mas eram sim decorrentes de catástrofes naturais, motivo que não se encontra especificado na legislação brasileira do refúgio. Por outro lado, aqueles que defendiam a situação haitiana como motivo para o enquadramento na definição do refúgio, argumentavam que o terremoto, enquanto catástrofe natural, apenas potencializou a situação de grave e generalizada violação dos direitos humanos já existentes nas condições de vida do Haiti caracterizadas pela ocorrência de instabilidade política, violência generalizada causada, sobretudo, por sucessões de regimes autoritários, e depreciação das condições de vida da população.

Os defensores da possibilidade de determinação da condição de refugiado para os haitianos argumentavam que era possível tal entendimento baseando-se na letra da lei, no que concerne ao artigo 1º, III que trata da definição ampliada do refúgio, incorporada à lei nacional como resultado de entendimento estabelecido pela Declaração de Cartagena de 1984, que coloca a necessidade de proteção dos direitos humanos, em situações mais complexas, caracterizadas por novas dinâmicas, que se distanciam daquelas referentes ao contexto do pós guerra em que os Estatuto do Refugiado fora criado.

4.1.1.2 O órgão que decide sobre a determinação do status de refugiado não é composto por especialistas dotados de conhecimento técnico sobre o assunto (Lei 9.474/97):

Sobre o caso, o CONARE se posicionou da seguinte forma:

“Entretanto, o pedido foi rejeitado, sob o argumento de que a interpretação do inciso III da Lei 9474/97, que estabelece o reconhecimento de refugiado àquela pessoa vítima de grave e generalizada violação de direitos humanos, deveria considerar três situações: a) total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito; b) falta de uma paz estável e durável no território; e c) reconhecimento por parte da comunidade internacional de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação dos direitos humanos. Além disso, segundo o governo brasileiro, a materialização desses três fenômenos deveria considerar “um fundado temor de perseguição causado pelo seu Estado de origem em função de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas” (CONARE, 2012). (REDIN, MINCHOLA; 2013, p. 35).

Aqui cabe o questionamento sobre o respeito ao critério de legalidade da Lei de refúgio por parte do órgão criado somente com este fim. A alegação do fundado temor de perseguição proposta pelo CONARE não é prevista normativamente como condição para a aplicação do inciso III da Lei 9474/97, revelando, portanto, uma interpretação discricionária, que foge ao

princípio da legalidade geralmente respeitada pelos órgãos técnicos (REDIN, MINCHOLA; 2013).

Aqui cabe o questionamento sobre o respeito ao critério de legalidade da Lei de refúgio por parte do órgão criado somente com este fim. A alegação do fundado temor de perseguição proposta pelo CONARE não é prevista normativamente como condição para a aplicação do inciso III da Lei 9474/97, revelando, portanto, uma interpretação discricionária, que foge ao princípio da legalidade geralmente respeitada pelos órgãos técnicos (REDIN, MINCHOLA; 2013).

Gráfico 2- Solicitações de Reconhecimento da Condição de Refugiado recebidas de haitianos (2011-2018)



Fonte: Polícia Federal.

Fonte: Refúgio em Números 4ª edição.

4.1.1.3 O processo de determinação do status de refugiado é limitado somente ao CONARE, órgão que funciona no âmbito do sistema executivo, justamente o braço mais político do Estado (Lei 9474-97)

Por outro lado, ainda que a aplicação do inciso III estivesse ligada ao temor de perseguição em casos que reúnem as três condições elencadas pelo CONARE, a situação haitiana poderia sim ter sido interpretada como uma questão de refúgio. Isso porquê, enquanto líder no comando das tropas da ONU na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), o Brasil compreende e concorda com o entendimento de que a situação haitiana requer a presença estrangeira em seu território para assegurar a manutenção da

estabilidade política no país, o controle da violência e a melhora nas condições de vida da população.

A existência, de outro lado, da MINUSTAH, em que o Brasil assume posição de líder, revela ainda que há um “reconhecimento por parte da comunidade internacional de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação dos direitos humanos” (REDIN, MINCHOLA; 2013).

O não reconhecimento da causa haitiana como situação de refúgio, acabou por transferir automaticamente à competência que CONARE para o CNIg, que passou a tratar o caso como uma situação migratória apenas, não mais como proteção internacional. Em janeiro de 2012, por meio da Resolução Normativa nº 97 CNIg, concedeu visto humanitário permanente pelo prazo de cinco anos aos imigrantes haitianos. (FERNANDES, 2014, p. 14). Além de regularizar os imigrantes haitianos que já se encontravam em território brasileiro, a Resolução Normativa nº97 previa também a concessão de 1200 vistos anuais na embaixada de Porto Príncipe. No entanto, segundo Moraes, Andrade e Mattos (2013), a embaixada brasileira na capital haitiana concedia apenas 30% do número de vistos previstos, isto porque era necessário preencher alguns requisitos em troca do visto, tais como: possuir passaporte em dia, possuir comprovante de residência, ter atestado de bons antecedentes e desembolsar 200 dólares. Obviamente, as exigências eram abusivas e inviáveis para uma população pobre e desabrigada como a haitiana.

Como os vistos anuais estabelecidos pela Resolução Normativa nº97 não eram capazes de atender a demanda crescente de haitianos, as cidades fronteiriças voltaram a enfrentar situações de calamidade pública. A inexistência de mecanismos capazes de lidar com a regularização em massa de indivíduos estrangeiros recém-chegados é mais um dos pontos em que a Lei 9.474/97 encontra limitações importantes, que impactariam na recepção dos casos haitianos, se se tratassem de situações de refúgio – tendo em vista o entendimento do CONARE. Naquele momento, o governo estabeleceu através da Resolução Normativa nº 102 de 2013 a retirada das limitações do número de vistos humanitários a serem concedidos em qualquer posto consular de representação brasileira, como aqueles localizadas no Peru, Bolívia Equador e República Dominicana (FERNANDES, 2015).

Contudo, os efeitos desta última resolução normativa só puderam ser sentidos depois de algum tempo, dado o número de haitianos que chegavam em massa em território brasileiro. Miranda (2018) argumenta que a demora na tomada de decisão com relação à questão haitiana gerou um acúmulo de 40 mil pessoas que depois de atravessarem a fronteira brasileira, se viram obrigados a solicitar o refúgio – que possui trâmite inicial mais facilitado para a obtenção de documentos provisórios. Na tentativa de responder a essa defasagem, o governo brasileiro, na figura do Ministério da Justiça e Trabalho, passou a permitir que 43.871 haitianos solicitassem

residência permanente no Brasil em 2015. (PARISE, 2016). Além disso, a Resolução Normativa nº 97, que concedia a residência no Brasil por visto humanitário num prazo de dois anos, teve sua vigência renovada por quatro vezes até o ano de 2017, quando foi promulgada a nova Lei Brasileira de Imigração.

4.1.1.4 A lei brasileira do refúgio não apresenta provisão sobre acionamento do sistema judiciário para recorrer das decisões do CONARE (Lei 9.474/97)

A lei brasileira do refúgio prevê que é de competência do CONARE a análise e execução de parecer a respeito dos casos que tratam sobre refúgio. Se os casos não cabem nas definições clássica ou ampliada do refúgio, presentes no artigo 1º da Lei 9.474/97, eles devem ser transferidos para o órgão responsável por julgar situações relativas à imigração no Brasil. Desta forma, se ao estrangeiro não é possível conceder status protetivo, deve-se, então, conferir-lhe alguma modalidade de status migratório. Portanto, é de competência CNIg, a análise dos casos omissos à lei do refúgio, mas que, ainda assim, requerem algum tipo de proteção complementar.

Assim como o CONARE, o CNIg também está no âmbito no Ministério da Justiça e Trabalho, pertencendo, portanto, ao Poder Executivo. Desta forma, como explicitado no item anterior, este órgão faz parte daquele que é o mais político entre os Poderes da República. Mais uma vez, não existe a possibilidade de recorrer ao Poder judiciário para rever a análise do possível caso de refúgio. Conforme, Jubilut (2006) o processo para a determinação do status de refúgio no Brasil é inteiramente administrativo e a Lei do Refúgio não fornece nenhuma possibilidade de recurso ao sistema judicial. É sabido que uma previsão específica para o acesso ao sistema judicial não precisa estar mencionada na lei, na medida em que este direito está implícito, com base no fato de que a Constituição Federal de 1988 estipula que as leis não podem excluir da apreciação do judiciário qualquer violação ou possibilidade de violação de direitos. Contudo, os estrangeiros não têm acesso a este tipo de informação, ou não estão familiarizados com o sistema legal do Brasil, o que teoricamente poderia ser um remédio constitucional contra a prática de violações de direitos humanos.

Diante do entendimento brasileiro sobre a situação do Haiti, seus nacionais que haviam cruzado as fronteiras brasileiras não podiam ser enquadrados como refugiados, mas de alguma maneira mereciam algum tipo de atenção protetiva. Sobre esta situação, Tinker e Sartoretto (2015) pontuam que:

O mecanismo de proteção complementar foi desenvolvido em 2010, no Brasil para lidar com o influxo massivo de haitianos através da fronteira norte do Brasil. O país

estabeleceu um mecanismo *ad hoc* para garantir vistos humanitários através do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). O processo é discricionário e a análise feita pelo agente do CNIg enfatiza as necessidades do mercado de trabalho brasileiro, ao invés de priorizar questões humanitárias (TICKER, SARTORETTO; 2015, p. 157).

Com relação a este ponto, as autoras entendem ser importante levar em consideração a estrutura e composição do CNIg, na medida em que a presença de seus componentes é decisiva para o tipo de análise que se faz sobre as aplicações de vistos humanitários. Neste sentido, as autoras indicam que são membros do Conselho Nacional de Imigração: os Ministros da Justiça, das Relações Exteriores, Agricultura, Ciência e Tecnologia, quatro representantes de sindicatos, quatro representantes de empregadores e um representante da comunidade científica. Esta composição do órgão, somada às obrigações do conselho⁴⁸ influenciam nas regras de seleção dos imigrantes que serão aceitos no país. Portanto, para Ticker e Sartoretto (2015):

Uma vez que órgão (CNIg) tem a competência de desenhar e implementar políticas migratórias, ele tem a prerrogativa de estabelecer regras na seleção de imigrantes que serão aceitos no país. Este contexto faz com que a decisão, que deveria ser considerada sobretudo pelos valores humanitários, seja fundamentalmente considerada pelas necessidades do mercado de trabalho doméstico (TICKER, SARTORETTO; 2015, p. 157, nota de rodapé n°26.)

Finalmente, defende-se aqui a ideia de que a concessão do refúgio ou sua negação, são atos que envolvem um caráter político, logo, mais discricionário do que objetivamente humanitário. Neste sentido, a aplicação da proteção complementar revela as preferências dos Estados e organizações internacionais ao garantirem uma proteção subsidiária mais fraca, quando não reconhecem na plenitude uma análise do status de refúgio de um indivíduo. Tal descompasso entre a norma de conduta e a conduta não é surpreendente no mundo da política ou das relações internacionais, porém uma análise sobre os pontos de impacto e descompasso no caso haitiano contribui para uma visão mais crítica sobre procedimentos tanto do ponto de vista político, quanto do ponto de vista da prática diária.

Em termos práticos, a opção pela concessão de visto humanitário aos haitianos ao invés da concessão de refúgio também revela que a lei brasileira do refúgio, da maneira em que foi desenhada, não seria possível de ser aplicada dado o volume tão grande de solicitações de refúgio pelos haitianos. Na prática, o governo brasileiro não teria funcionários suficientes para analisar individualmente todos os casos de refúgio, levando ao aumento do tempo de espera para a concessão de resposta por parte do comitê, aumento de gastos do governo brasileiro para

⁴⁸ São competência do Conselho Nacional de Migração (CNIg): formular objetivos para o desenvolvimento das políticas de imigração; coordenar e guiar as atividades de imigração; promover estudos relacionados às questões migratórias; analisar periodicamente a necessidade de mão de obra qualificada estrangeira e estabelecer as regras de seleção de imigrantes

cumprir com as obrigações protetivas para com os novos refugiados. Se com a opção de conceder visto humanitário aos haitianos, o Brasil já teve dificuldades em processar ações descritas por normativas mais simples, dar seguimento às ações previstas nas múltiplas etapas do processo de solicitação de refúgio seria uma missão praticamente impossível de ser executada.

4.1.2 Os aspectos da legalidade e a (in)aplicabilidade no caso venezuelano

A primeira experiência brasileira de gerenciamento da crise imigratória haitiana dentro de suas fronteiras serviu de lição para o governo brasileiro na medida em que fez urgir a necessidade de criação de dispositivo nacional capaz de lidar com a proteção complementar, se afastando das responsabilidades formais trazidas pelo ordenamento jurídico do refúgio. No entanto, a experiência venezuelana divergia da anterior quanto as origens causadoras da crise, trazendo uma preocupação política no sentido de evitar constrangimento diplomático com nação fronteira, amiga e participante de ideais compartilhados nos foros multilaterais regionais. Por isso, a tomada de ação do governo brasileiro para gerenciamento de crise imigratória também veio de maneira tardia, evidenciando mais uma vez que a política imigratória no Brasil é bastante vulnerável às flutuações governamentais, além de expor outra vez a inaplicabilidade do cumprimento prático das disposições da lei do refúgio, se ela fosse originalmente aplicada.

4.1.2.1 Ausência de dispositivo que determine tempo máximo para tomada de decisão do CONARE e o desconhecimento técnico dos comitês para refugiados e imigrantes

Assim como no caso dos haitianos, o governo brasileiro demorou para posicionar-se sobre o contingente cada vez maior de venezuelanos que adentravam as fronteiras brasileiras. A ausência de dispositivo que exigisse algum tipo de resposta por parte do governo dentro de um prazo estabelecido permitiu que o mesmo se mantivesse alheio ao tema no primeiro ano do aumento do fluxo migratório em 2016. Jarochinski Silva e Alves (2018) propõem que uma possível explicação para a ausência de posicionamento sobre o influxo de venezuelanos, naquele momento, estaria relacionada à aproximação política do governo brasileiro comandado por Rousseff e o governo da Venezuela. Além disso, o momento de instabilidade política pré-impeachment, e depois o próprio afastamento da então presidente da república redirecionaram

as ações governamentais para outras áreas consideradas prioritárias, em detrimento da questão migratória.

O primeiro movimento brasileiro sobre a situação migratória venezuelana aconteceu somente em 2017, de forma reativa, no sentido de gerir a crise que se instalou na fronteira norte do Brasil. A resolução normativa nº 126/2017 do CNIg foi uma reação do governo brasileiro na tentativa de garantir direitos mínimos àquele contingente venezuelano, ao mesmo tempo em que tentava-se controlar seu ingresso e permanência (NIÑO,2018).

A solução brasileira apresentada demonstrava inabilidade técnica dos conselhos para refugiados e para imigração no país. Inabilidade técnica que, por um lado não cogitou utilizar o dispositivo de grave e generalizada violação dos direitos humanos, porém uma habilidade política em tomar algum tipo de decisão que não comprometesse politicamente as relações brasileiras com um país historicamente amigo, que até pouco era membro associado do Mercosul e um importante parceiro comercial do Brasil.

Inabilidade técnica, por não perceber que as exigências contidas na resolução normativa sobre a possibilidade de residência para nacional de país fronteiriço não eram possíveis de serem alcançadas pela maior parte dos venezuelanos que já se encontravam em território brasileiro. O valor para a obtenção do visto era muito alto; os documentos requeridos eram muitos, além de serem documentos mais específicos, cujo acesso da população para a obtenção dos mesmos não era possível, tanto por uma questão de localização, quanto por uma questão de ausência/ ineficiência das representações venezuelanas em prover determinados documentos.

Neste sentido, a inabilidade técnica não previu que se o objetivo das pessoas era sua regularização em território nacional, e diante dos requerimentos para a residência temporária, os venezuelanos se dirigiram à outra opção que lhes regularizassem. A via eleita seria a solicitação de refúgio, visto que, trata-se de um procedimento gratuito e que, ao mesmo tempo, oferece a possibilidade de flexibilização da apresentação de documentos. Portanto, a resolução normativa nº126 do CNIg não conseguiu a regularização daquelas pessoas pela via migratória da residência, ao mesmo tempo que não inibiu a entrada de novas pessoas e que só fez aumentar o número de solicitações de refúgio, cujo passivo para análise já era enorme dado o número reduzido de funcionários e a previsão legal de análise individual dos casos.

No Brasil há atualmente 86 mil estrangeiros que solicitaram refúgio no país e aguardam resposta do governo, e o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), que avalia os pedidos, tem 14 funcionários para processar essa demanda – até o ano passado, eram seis. Em 2017, a fila mais uma vez cresceu, com o recebimento do

número recorde de 33.866 solicitações de refúgio, muito maior que as 10.308 registradas no ano anterior. (PORTAL G1, 2018).⁴⁹

4.1.2.2 O processo de determinação do status de refugiado é limitado somente ao CONARE, órgão que funciona no âmbito do sistema executivo, justamente o braço mais político do Estado (Lei 9474-97)

O posicionamento quanto aos acontecimentos ocorridos na Venezuela por parte do governo brasileiro nos anos de 2016 e 2017 estavam condicionados às questões políticas interna e externamente. Internamente, as instabilidades políticas quanto ao afastamento ou não da então presidente da república, Dilma Rousseff, capturou a atenção dos três poderes, executivo, legislativo e judiciário. Internacionalmente, o Brasil optou por não se manifestar sobre a situação até o ponto em que não pôde mais se manter alheio à questão com o salto no número de novas entradas de venezuelanos.

A opção pela regularização migratória via concessão de residência temporária foi uma escolha pensada no sentido de demonstrar algum tipo de ação governamental que pudesse beneficiar os venezuelanos recém-chegados, mas, ao mesmo tempo, sem comprometer-se diplomaticamente, visto que o ato político de um Estado soberano para com os nacionais de outro Estado soberano através da concessão do refúgio, significa que aquele primeiro Estado entende que o segundo não tem mais condições de garantir a segurança e proteção de seu nacional.

Após o impeachment, o Brasil passou a ser comandado pelo ex presidente da república Michel Temer, que apresentou perfil menos atuante nas questões internacionais. Neste sentido, alguns autores como (UEBEL, RANINCHESKI; 2017) e Niño (2018) identificam um abandono da agenda internacional para a América do Sul, onde o Brasil costumava ser atuante, além do abandono dos temas afeitos às questões humanitárias, como aconteceu com a questão haitiana, nos governos anteriores de Lula da Silva (2003-2009) e Dilma Rousseff (2010-2016).

Com as mudanças no poder mais político do Estado, o executivo, novas orientações são empreendidas tanto de forma a continuar com as preferências dadas a determinados temas, quanto de forma a abandonar determinado tipo de perspectiva. Desta forma, é possível argumentar que as mudanças nas preferências do governo Temer impactaram num enfraquecimento da orientação de política externa que antes era praticada. Estas mudanças têm

⁴⁹ G1 “*Brasil tem 86 mil estrangeiros aguardando resposta sobre refúgio e 14 funcionários para avaliar pedidos*”. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-tem-86-mil-estrangeiros-aguardando-resposta-sobre-refugio-e-14-funcionarios-para-avaliar-pedidos.ghtml>. Acesso em 11 de dezembro de 2019.

impactado nas respostas governamentais ao massivo influxo venezuelano ao país e revela a menor importância dada à questão migratória dentro da agenda externa no Brasil, o que se relaciona a uma resposta tardia do Executivo.

Por isso, somente em 2019, o Brasil veio a reconhecer o contexto de “grave e generalizada violação dos direitos humanos” na Venezuela, após nota técnica do ACNUR, prevendo, assim, a possibilidade de que os solicitantes de refúgio obtenham em alguns meses, ou ano, a resposta positiva de sua solicitação de refúgio. Ideologicamente contrário ao regime venezuelano, o líder do Executivo brasileiro se pronuncia sempre a favor do que diz o presidente americano, ao mesmo tempo que não vê importância ou constrangimento num possível desconforto diplomático com o governo venezuelano, o que anos atrás poderia ser um ponto sensível na agenda de política externa brasileira. Hoje, no entanto, o reconhecimento da condição de refúgio dos nacionais venezuelanos, não parece estar vinculado a nenhuma estratégia de inserção internacional do país, se afastando de vez da agenda brasileira inaugurada por Cardoso, continuada e desenvolvida por Lula da Silva.

4.2 Os limites da aplicabilidade e os entraves políticos

O uso da norma como um instrumento de inserção internacional no sentido da continuidade de uma postura de promoção de ordem, respeito ao direito internacional e uma tendência do país de se inserir em regimes de boas práticas foram importantes para que o Estado brasileiro fosse o primeiro na América Latina a desenvolver, ainda nos anos 1990, uma lei voltada somente para a questão do refúgio. Ocorre que isso não necessariamente garante, domesticamente a prática desta norma. Sua aplicabilidade implica em aspectos políticos que podem vir a variar, em aspectos de regulação, de regulamentação, além das intervenções de atores internos e seus interesses políticos.

4.2.1 Governo Lula da Silva (2003-2010)

A política externa brasileira ganhou novos contornos, e fora caracterizada pelo próprio Ministro das Relações Exteriores do Brasil da época, Celso Amorim, como uma Política Externa ativa e altiva (AMORIM, 2011). Além de possuir uma retórica de direitos humanos, a política externa posta em prática era também voltada para a diversificação de parcerias, principalmente com países do Sul Global e uma maior atenção do Brasil para com seu entorno

regional. Além disso, pretendia-se projetar o Brasil como ator influente no Sistema Internacional, adotando posicionamento questionador ao status quo, e propondo reformas na distribuição de poder no Sistema Internacional.

O novo posicionamento brasileiro voltado aos locais que foram negligenciados pela diplomacia brasileira em administrações anteriores, foi responsável pela aproximação do país com diversas nações nos continentes americano, africano, assim como, com as nações do Sudeste Asiático e do Oriente Médio. UEBEL; RANINCHESKI, 2017, acreditam que foi a partir da inauguração da política externa do Governo Lula da Silva, que houve uma retomada dos fluxos migratórios em direção ao Brasil, além da retomada de assuntos fronteiriços e migratórios.

As questões migratória e fronteiriça apresentaram alguns pontos de desenvolvimento, ainda que não se possa falar em uma política migratória formalmente estabelecida. Houve sim uma série de iniciativas, que juntas deram a tônica da importância conferida a estes assuntos ainda no Governo Lula da Silva.

Incorporado a este processo reformista de agenda e políticas, o discurso e práxis presidencial voltou-se a temas de fronteiras, intimamente ligados às migrações e ao desenvolvimento econômico do país, destacando-se especialmente a criação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), 2004, que focava nas questões migratórias em consonância com o desenvolvimento econômico do país (UEBEL; RANINCHESKI, 2017, p.6).

Na mesma linha em que foi desenvolvido o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, houve também a apresentação de nova versão da Política de Defesa Nacional, que entendia que as fronteiras iam além dos elementos de segurança nacional ou geopolíticos, mas que estava pautada também no desenvolvimento do país e seu crescimento econômico.

O Governo Lula da Silva (2003-2010) repetiu a estratégia do governo antecessor na medida em que utilizava as questões de direitos humanos voltadas para o tema do refúgio como uma das formas de promoção da imagem brasileira internacionalmente. Se no governo de Cardoso houve uma série de aderências as convenções de direitos humanos por parte do Estado Brasileiro e a promulgação da lei nacional do refúgio, no Governo Lula houve uma grande ampliação do papel do Brasil como país parceiro do Acnur disposto a participar do programa de reassentamento do Alto comissariado das Nações Unidas para Refugiados. O programa de reassentamento no Brasil havia se iniciado ainda em 1999, colocando em prática o que era prescrito no artigo 46 da Lei 9.474/97. “ O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível,

de organizações não governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades”⁵⁰.

Neste sentido, em 2004, já no governo Lula da Silva, em comemoração aos 30 anos da Declaração de Cartagena, os países da região se reuniram no México e se dispuseram a traçar o Plano de Ação do México para tratar sobre as soluções duradouras para o refúgio em âmbito regional. Foi neste encontro que o Brasil apresentou seu Programa Regional de Reassentamento Solidário para os refugiados latino-americanos. Tendo sido aprovado por 16 países no âmbito do Plano de Ação do México, o Brasil deu seguimento ao reassentamento de refugiados, naquele momento, com foco para a recepção dos refugiados colombianos, que vinham dos seus primeiros países de refúgio tais como Equador e Costa Rica.

Após analisar todas as iniciativas postas em prática pelo governo brasileiro nos primeiros anos dos anos 2000 no que tange às questões migratórias e fronteiriças, é possível perceber as razões políticas e o porquê era de interesse do Governo Lula da Silva a promoção das temáticas migratórias ao longo de seu governo.

Todos os pontos apresentados corroboram a tese levantada por UEBEL; RANINCHESKI (2017) de que foi como consequência desta nova política externa brasileira, que o Brasil passou a ser visto como destino para novos fluxos migratórios, concluindo-se que:

Posto isso, os oito anos de governo de Lula da Silva se caracterizaram por uma retomada da altivez internacional e humanitária – com profundos anseios de inserção estratégica, econômica e política – e que repercutiram diretamente no issue imigratório e fronteiriço, combinando alocações sociais e institucionais [...]. Neste afã, o boom imigratório iniciado ao final daquele governo e as amplas bases de políticas fronteiriças e de uma incipiente agenda governamental voltada às migrações internacionais, respaldaram o discurso continuísta e permissivo à eleição de sua sucessora, Dilma Rousseff (UEBEL; RANINCHESKI, 2017, p.7.).

4.2.2 Governo Dilma Rousseff (2011-2016): booms imigratórios, agendas interrompidas e impeachment irregular

O ano de 2010 foi marcado por dois acontecimentos que de alguma forma influenciaram a política doméstica e a política internacional do ponto de vista brasileiro. Já nos primeiros dias de 2010, instaurou-se uma crise humanitária naquele que é considerado o país mais pobre das Américas, o Haiti. A ilha foi atingida por um terremoto de grandes proporções capaz de

⁵⁰ “Em 1999 foi noticiada a chegada do primeiro grupo de reassentados: “O grupo de 23 refugiados afegãos a ser reassentado no Brasil chegará a Porto Alegre nos dias 12 e 26 de abril. No dia 12 próximo, desembarcará no Aeroporto Salgado Filho às 11:30, proveniente de São Paulo, a primeira leva de 10 refugiados. No dia 26, está prevista a chegada dos demais refugiados. Esses refugiados vivem atualmente sob a proteção do Alto Comissariado para Refugiados das Nações Unidas (ACNUR) em campos localizados no Irã e na Índia” (Radiobrás, 08/04/1999)” (DOMINGUEZ; BAENINGER, 2016, p.9).

praticamente destruir a capital Porto Príncipe. Impactados pelo nível de destruição, alguns países como Estados Unidos e França e Brasil se solidarizam com a situação da população haitiana, mostrando-se dispostos a fornecerem ajuda humanitária ao país, mas os Estados Unidos não concordaram em receber os imigrantes forçados saídos do Haiti após o Terremoto.

O segundo acontecimento de destaque para o Brasil foram as eleições nacionais para a diversos cargos políticos, dentre eles o pleito presidencial. As campanhas eleitorais foram feitas de modo que se apresentasse Dilma Rousseff como a pupila do então presidente da república, Luis Inácio Lula da Silva, apontado para um cenário de continuidade das políticas que vinham sendo implementadas pelo governo brasileiro. Tal continuidade incluía a crença na continuidade de um bom momento econômico do país, se comparado aos países ricos, que foram muito afetados pela grande crise econômica e global de 2008. A continuidade se estabeleceria também junto a imagem de ator importante na região e atuante nos foros multilaterais.

Estas perspectivas de continuidade das políticas brasileiras somadas à presença e atuação brasileira nos muitos anos de MINUSTAH em confluência com outros fatores já apontados, fizeram do país um destino considerado por haitianos e dominicanos um lugar ideal para reconstruírem suas vidas. Neste sentido, foi a partir de 2010, fim do governo de Lula da Silva, que o país teria experimentado um boom imigratório (NIÑO, 2018).

Por isso, no Brasil, como assinala Rocha (2011), o tratamento dado à questão migratória pelo Estado se encontrava relacionado a um objetivo mais amplo no plano internacional, especialmente no governo Lula. De maneira particular, foi a massiva imigração de haitianos no Brasil a que consolidou essa mudança na política migratória, sendo uma das medidas mais importantes a criação da categoria de visto especial humanitário por sugestão de organismos das Nações Unidas. Assim, no caso dos haitianos, o Brasil promoveu a migração regular e acolheu por meio de distintos programas aos imigrantes, ao contrário de muitos países de destino que proibiram a sua entrada (NIÑO, 2018, p.5).

Após uma boa recepção dos primeiros grupos de haitianos chegados ao país, ainda em 2010, tal recepção fez com que um número crescente de haitianos chegasse ao Brasil no ano seguinte. Como mencionado anteriormente, houve um questionamento sobre a possibilidade legal existente em se analisar o fluxo haitiano através da lente do refúgio. Era claro que, de todo modo, não seria possível que o Brasil se abstinhasse diante de tal situação, mas por outro lado, podia ser complicado admitir que a situação no Haiti não estava muito boa após anos de atuação brasileira no país, que não se limitou apenas ao comando da missão, mas também contou com o desenvolvimento de ações de saúde, moradia, prevenção e alimentação através de diversos setores estatais e organizações não-governamentais sediadas no Brasil.

A opção escolhida pelo governo brasileiro seguiu a mesma orientação que vinha sendo desenvolvida pela política externa brasileira, colocando diante de si certas responsabilidades, somada à noção de atuação da política externa voltada para a defesa dos direitos humanos. Desta forma entre cálculos políticos domésticos e internacionais, o governo brasileiro criou a categoria de visto humanitário, em 2012, única na história do país, já que não era previsto no estatuto do estrangeiro do Brasil. Por isso, “o visto humanitário é considerado a primeira tentativa governamental brasileira, desde o fim das políticas coloniais do Império, de criar-se uma política migratória nacional” (UEBEL; RANINCHESKI, 2017).

A mobilização governamental para encontrar solução que atendessem ao fluxo de haitianos que chegavam ao Brasil resultaram na criação do visto humanitário e em iniciativas que englobassem questões migratórias no país como um todo, ocorrendo uma série de conferências municipais e regionais que em 2014 se consolidaram no que ficou conhecido como a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (1ª COMIGAR).

Ao mesmo tempo em que foram dados os primeiros passos em direção a uma política imigratória no país, outras questões domésticas influenciaram para que estas ações perdessem forças e fossem abandonados quaisquer tipos de esforços no tema migratório ao fim do governo de Dilma Rousseff. Niño (2018), Uebel e Ranincheski (2017) apontam que o ano de 2014 foi fundamental para que o Governo Rousseff, através da campanha eleitoral daquele ano, conseguisse permanecer à frente do governo federal nas próximas eleições, apesar de outro fator importante, como as diversas paralizações e manifestações nacionais, entre 2013 e 2014, que atrapalharam o desenrolar da agenda governamental de modo geral.

Além disso, após os resultados eleitorais do pleito de 2014, a reeleição do Governo Dilma Rousseff passou a ser contestada pela oposição, culminando na cassação da chapa eleitoral da presidente, formalizada logo após o pleito de 2014. As instabilidades políticas enfrentadas pelo Governo de Dilma Rousseff também tiveram impacto econômico no país, levando a contingenciamentos orçamentários, que reduziram o aporte financeiro para a implementação, ou continuidade de propostas nacionais, tais como aquelas que se desenvolviam para uma possível formação de uma política imigratória nacional.

A partir do processo evolutivo da crise institucional e política para a crise econômica, com redução nas vagas de emprego e da atividade econômica, além dos contingenciamentos orçamentários provocados pelo governo federal – como uma última alternativa para o equilíbrio das contas públicas e salvaguarda às denúncias das “pedaladas fiscais”, ou seja, o salvo-conduto do processo de impeachment –, esta agenda positiva e propositiva de apoio às migrações foi interrompida imediatamente (Uebel e Ranincheski, 2017).

As manifestações populares ao longo de 2013 foram apenas o prelúdio de uma gradual perda de controle político do Governo Rousseff. Em meio ao aumento de insatisfações populares, o movimento para a criação de uma nova lei de imigração no Brasil foi iniciado timidamente parando, naquele ano, apenas na fase do Projeto de Lei do Senado nº 288/2013. A próxima etapa quanto a tramitação da lei aconteceu somente em 2015, quando a proposta foi aprovada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos deputados. Ainda, seria necessária aprovação do Senado Federal para que então a proposta retortasse à câmara dos deputados. A aprovação do Senado veio somente após uma série de retificações feitas pelo então Senador Aloysio Nunes Ferreira, tendo sido finalmente publicada em novembro de 2017.

A demora na tramitação da nova lei de imigração do Brasil é apenas um exemplo, que ilustra o declínio do interesse dos atores domésticos nos aspectos voltados às imigrações. Houve também uma diminuição da atuação do Estado brasileiro em fóruns internacionais, atingindo a própria política externa brasileira. De acordo com Oliveira (2018), a política externa deixa de ser prioridade no Governo Dilma Rousseff, tanto por uma questão de inabilidade, quanto por uma indisposição da ex-presidente em empreender esforços neste sentido. Diante da crise institucional que evolui para um desequilíbrio econômico, o Governo Rousseff voltou suas energias somente para dois aspectos, quais sejam: a sobrevivência do partido do Governo ao processo de Impeachment; e a tentativa de resgatar a saúde financeira da economia e acertar a balança de pagamentos.

4.2.3 Governo Temer (2016-2018)

A distância dos assuntos internacionais, que já podia ser percebida na administração Rousseff permaneceu também como característica do governo interino de Michel Temer. Stuenkel (2017) defende a hipótese de que uma das causas deste distanciamento do governo brasileiro às questões internacionais, de um modo mais amplo, está relacionado ao curto período de tempo do presidente em exercício no poder e os múltiplos desafios políticos e econômicos que precisava resolver, limitando sua capacidade de “fazer diplomacia”.

O programa de governo lançado ao início do mandato do presidente interino Michel Temer “Pontes para o Futuro” não apresentou especificamente nenhum ponto que se refira às questões migratórias no país. As atenções voltadas para aprovação de uma reforma da previdência, além das movimentações de representantes das pastas oficiais, que respondem a interesses e favores políticos, tiveram repercussões na burocracia que faz a gestão das políticas

migratórias. Neste sentido, houve mudança nas chefias do Ministério da Justiça (e Cidadania) e Ministério das Relações Exteriores. Atrrelados ao Ministério da Justiça (e Cidadania), tanto o CONARE, quanto o CNIg também tiveram suas chefias modificadas como consequência da mudança na pasta ministerial. Não surpreende, portanto, que esta tenha sido a primeira vez em anos, que o comando do Ministério das Relações Exteriores passou a ser liderado por indicados políticos. Nos governos anteriores, a pasta vinha sendo comandada por servidores da carreira diplomática.

Após um processo de impeachment controverso e carente de legitimidade, o processo de escolha para a ocupação das cadeiras de ministro de Estado é coordenado de modo que atendam às necessidades do Executivo nas votações parlamentares. Segundo Figueiredo e Limongi podemos compreender que:

[...] o presidente forma seu governo à maneira de um primeiro-ministro, isto é, distribui ministérios para partidos dispostos a apoiá-lo, assegurando a formação de uma maioria parlamentar [...] em troca, o Executivo espera os votos que necessita no parlamento [...] (FIGUEIREDO LIMONGI, 2001, p.33.).

Se no Governo Temer os ministérios foram distribuídos obedecendo-se a uma lógica de adequação das coalizações políticas e acordos entre os diferentes atores domésticos, não impressiona que as políticas públicas tenham obedecido à mesma lógica. Deste modo, a Política Externa Brasileira se distancia dos pressupostos históricos de política externa como a preferência pelo multilateralismo e atuação de forma conjunta nas organizações internacionais, já não busca mais um papel de destaque internacional através da contestação e do revisionismo da distribuição de poder no sistema internacional, dentre outros aspectos.

Segundo Casarões (2017), o Governo Temer buscou se dissociar das diretrizes adotadas pelos governos anteriores no poder, afastando-se ideologicamente do partido anterior, passando a questionar algumas relações e alianças estabelecidas internacionalmente. Neste sentido, a relação de boa vizinhança com a Venezuela sofreu modificações. No Governo Lula da Silva, o relacionamento de Brasil e Venezuela teve seus laços mais estreitos pela coincidência de seus objetivos no ambiente internacional, como por exemplo, uma diminuição da influência norte-americana sobre a região da América Latina. Saraiva (2014) sustenta que o governo Rousseff manteve o mesmo modelo de inserção internacional, porém sem a mesma intensidade de seu antecessor Lula da Silva.

De modo contrário, o Governo Temer se distanciou do governo Venezuelano. Em conjunto com outros países do Mercosul, o Brasil, ajudou a suspender a Venezuela da organização, alegando uma ruptura da ordem democrática no país, o que desrespeita um dos

pilares principais para que um Estado ingresse ou permaneça como membro do Mercosul. Assim, o governo Temer revisava o relacionamento brasileiro com a Venezuela ao mesmo tempo em que “ataca frontalmente o legado petista e atrai o eleitorado anti-PT” (CASARÕES, 2017, p.4).

É neste sentido que se deve entender as questões imigratórias que envolvem os venezuelanos no Brasil. No intuito de compreender de forma geral o posicionamento do Governo Temer a respeito das questões migratórias, Uebel e Ranincheski (2017), utilizando-se do direito garantido pela Lei de Acesso à Informação, entraram em contato com o Ministério da Justiça e Cidadania, através de ferramenta online, para obter informações sobre a Política Migratória do Governo Temer. Após duas semanas de tramitação, a resposta obtida revelou, na opinião dos autores, traços de desconhecimento das políticas anteriores e afirmada continuidade de ações que já vinham sendo desenvolvidas pelo governo até ali.

Em resposta às perguntas sobre imigração no Governo Temer, o ministério menciona mais de uma vez a implementação de vistos humanitários à haitianos e sírios, como se estas ações tivessem sido empreendidas pelo Governo Temer, que havia assumido interinamente a presidência da república há pouco tempo. Com relação ao desconhecimento, os autores explicitam que:

Ao confrontarmos-nos com a questão da implementação dos vistos humanitários nas seções anteriores, observamos que esta é uma política surgida ainda no primeiro governo de Dilma Rousseff, explicitamente aos imigrantes de origem haitiana. Sírios continuaram recebendo status de refúgio ou autorização de residência permanente, conforme ratifica Charleaux (2016) e ainda em 2013 obtiveram as garantias do visto humanitário, isto é, não no governo de Michel Temer, conforme apontado erroneamente pelo seu ministério (UEBEL, RANINCHESKI; 2017, p. 14)

O fluxo de venezuelanos chegando ao Brasil é anterior ao impeachment de Dilma Rousseff, apontando que esta já era uma dinâmica conhecida quando Michel Temer assumiu interinamente a presidência da república ainda em 2016. Como visto no capítulo anterior, houve uma demora na resposta a ser dada pelo Governo Federal a respeito da entrada de venezuelanos. Sem ação efetiva, e em consonância com o objetivo de se afastar do governo venezuelano, as primeiras reações brasileiras quanto ao assunto se resumiram a “culpabilização do governo venezuelano pelos fluxos emigratórios em massa de indivíduos daquele país, sendo o posicionamento verificado ainda na chancelaria de José Serra” (UEBEL, RANINCHESKI; 2017, p.15).

Houve ainda alguns episódios de devolução de estrangeiros venezuelanos que cruzaram a fronteira norte do país transmitindo uma ideia securitária, ao invés de uma resposta humanitária. Afastando-se da posição brasileira historicamente voltada à defesa dos direitos

humanos enquanto vitrine internacional, o Brasil adotou medidas emergenciais, que foram implementadas de forma muito diferente daquelas medidas adotadas com relação aos haitianos. Segundo Niño (2018), predominava um entendimento do problema desde o ponto de vista da segurança, não humanitário. Como prova disso, o autor salienta que as primeiras visitas das entidades do governo federal a Roraima foram as dos Ministros da Justiça e Defesa, além dos representantes do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (NIÑO; 2018).

Após este primeiro momento, o Governo Temer lançou Resolução Normativa nº 126 do CNIg que concedia permanência temporária para pessoas vindas de países fronteiriços, na tentativa de regularizar toda a população recém-chegada. A escolha pela não utilização da Lei do Refúgio eximia o Estado brasileiro de cumprir com as prerrogativas internacionais com as quais ele concordou quando aderiu ao regime internacional sobre o Estatuto do Refugiado. Mais uma vez, a lei utilizada enquanto instrumento de promoção da imagem internacional do Brasil, cumpre o interesse do Estado Brasileiro, mas, por vezes, ela não é acionada justamente porque responde a interesses de atores domésticos, que dificultam a aplicação da Lei 9.474/97.

Neste sentido, houve uma Recategorização de determinados grupos, em que a prática institucional foi a de reclassificar sírios e haitianos como portadores de visto humanitário, e outros grupos como residentes permanentes e imigrantes econômicos, a fim de desobrigar o Estado e, por conseguinte, o governo, de dispender maiores recursos na manutenção do abrigo legal, jurídico e econômico destes grupos (UEBEL, RANINCHESKI; 2018).

Não por acaso, como o Governo estava comprometido com as questões econômicas e previdenciárias e estava disposto a cortar custos, muitos programas e ações que o Brasil mantinha foram desativados, havendo revisão de programas e de assistência humanitária, dentre eles, o fim da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti e subsequente participação brasileira, programa Minha Casa, Minha Vida, para imigrantes, diminuição e a interrupção de repasses para estados e municípios nos itens de assistência social.

Finalmente, em seu último ano de ação como presidente da república, Michel Temer atende o interesse de atores domésticos estaduais e municipais e sanciona Medida Provisória nº820, e o Decreto nº9286/2018, que depois são convertidas na Lei nº13.684/2018 que tratam sobre o acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade, dando origem ao programa Operação Acolhida, onde foi distribuída a responsabilidade da acolhida dos venezuelanos recém-chegados para diversos ministérios, forças armadas, inúmeras Organizações não Governamentais, e Organizações internacionais como o ACNUR, UNICEF e OIM.

Como legado governamental, foi na administração de Michel Temer em que a Nova Lei de Migração foi aprovada em abril de 2017 pelo Senado Federal. No entanto, este legado ficou muito abaixo do esperado pelas organizações da sociedade civil, pois para elas, a proposta da Lei de Migração sofreu tantas modificações ao tramitar pelas casas do Congresso Nacional, que resultou em uma norma desfigurada de sua proposta original. Ela manteve um caráter de segurança nacional, como a legislação antiga, o que para (UEBEL, RANINCHESKI; 2017) terminou por oficializar e atualizar normativas já de práticas comuns por órgãos como o CNIg e o CONARE.

Neste sentido, é reforçada a hipótese de que o uso das leis é feito de modo que supera a lei enquanto norma per si, mas sim instrumentaliza-se a norma enquanto instituição, fazendo uso da ideia proposta pelo neorrealista Stephen Krasner de que as instituições impactam sim, na medida em que se faz uso estratégico da mesma para que se alcancem os interesses do Estado. A lei em si não importa, mas a aplicação política desta lei. Portanto, inserida num contexto de animosidades domésticas, como casos de corrupção, processo de impeachment, e protestos populares, a formulação da política externa brasileira tende a apresentar trações de política pública negligenciada. Com a alternância dos governos, percebe-se que no último mandato analisado, houve um desvio em relação aos presidentes anteriores, havendo uma diminuição da atenção dada à política externa, que dentre outras finalidades, molda a imagem do Brasil no ambiente internacional, podendo resultar disso um número cada vez maior de dividendos ao país.

O uso interessado do direito internacional na forma de comprometimento com o regime internacional não é, contudo, suficiente para que sua aplicabilidade seja garantida. Sobre esta questão, Putnam (2010) ressalta a importância que os atores domésticos têm na pressão exercida sobre o Executivo para que este adote ações de política externa, que atendam seus interesses particulares, assim “em volta do tabuleiro domésticos e atrás do líder nacional, sentam-se figuras partidárias, parlamentares, porta vozes das agências domésticas, representantes de grupos chave de interesses e assessores políticos do próprio líder” (PUTNAM, 2010,p.151).

Conclui-se, portanto, que a partir da perspectiva institucionalista de Krasner (1988), podemos inferir que o posicionamento de política externa do Brasil gerou interesses em se associar a certos regimes internacionais condizentes com seus princípios de política externa, tais como o regime de proteção ao refugiado. Ocorre que a efetividade do instituto, ao ser aplicado em casos concretos enfrentados por governos brasileiros, dependeu de outros aspectos práticos, tais como limitações materiais, de serviço, de pessoal e mesmo organizacional. O fato de a norma persistir apesar das falhas de sua aplicabilidade tem relação mais ampla com os

interesses de política externa em manter o Brasil como um país associado a “boas práticas”, ao alinhamento de normas e regimes de proteção aos direitos humanos, e a busca de um aperfeiçoamento de sua inserção internacional como responsável e defensor de instrumentos de paz e defesa do homem. Por outro lado, o fato do instituto ser mais ou menos efetivo nas condições de sua aplicabilidade se explica pelos fatores que a pesquisa procurou identificar, na medida em que acarreta a interferência de outros atores, além do Estado, estágios e mudanças de governo, condições locais, materiais e circunstanciais que variaram inclusive nos dois casos estudados para essa pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada buscou investigar como o Brasil lida com a temática do refúgio dada a atualidade do tema para recentes experiências brasileiras no contexto de fluxos migratórios que desafiaram a efetividade e aplicabilidade da lei nacional. Movimentos migratórios forçados não são novidade dentro da história da humanidade. No entanto, a existência de um regime internacional de refúgio só pode ser identificada a partir de meados do século XX, quando o número de pessoas forçadas a deixarem seus Estados atingiu níveis jamais vistos em decorrência da Segunda Guerra Mundial. Foi no período pós-guerras que o indivíduo passou a ser também compreendido como sujeito de proteção do direito internacional público. Três anos depois da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), foi desenvolvido o que chamamos hoje do Estatuto do Refugiado da Conferência de Genebra de 1951.

O Estatuto do refugiado de 1951 é um retrato do contexto europeu pós Segunda Guerra Mundial, e por este motivo sua definição é atualmente considerada restritiva. Originalmente, eram reconhecidos como refugiados aqueles indivíduos que foram obrigados a deixar seu país de origem devido à existência de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Esta definição aplicava-se somente aos cidadãos europeus que tivessem passado por esta situação no período até o dia 1º de janeiro de 1951. Pouco tempo depois, ficou clara a noção de que aquela definição era muito restrita, não sendo mais capaz de garantir a proteção de milhões de indivíduos. Por isso, em 1967, foi promulgado o Protocolo Adicional ao Estatuto do Refugiado, que colocava fim às restrições geográfica e temporal.

Tal mudança não foi suficiente para contemplar a proteção de grande número de indivíduos inseridos em novas dinâmicas internacionais características de outros continentes que violavam os direitos humanos, exigiam a concessão de proteção complementar de outro Estado, mas que infelizmente não se enquadrava nos termos do refúgio. Em 1969, a OUA adotou entendimento regional do refúgio, que ampliavam as situações em que seria justificável a concessão do refúgio.

Na esteira da ampliação da condição de refugiado, os países latino americanos, inspirados pelo movimento dos países pertencentes a OUA, se reuniram em Cartagena das Índias, na Colômbia, para discutirem soluções que abarcassem a proteção de milhares de indivíduos que cruzavam as fronteiras dos Estados nacionais latino americanos fugindo de perseguições decorrentes dos regimes autoritários que se espalharam por toda a América Latina nos anos 1960, 70 e 80. Tendo passado por 20 anos de regime autoritário, o Brasil tentava,

naquele momento, uma mudança de imagem do país no cenário internacional. Esta nova inserção internacional brasileira tinha como base o objetivo de mostrar um Brasil próximo aos ideais neoliberais tanto no campo econômico, quanto no campo político, na expectativa de atrair capitais internacionais para o país.

No contexto de promoção dos ideais políticos neoliberais, o Brasil optou por se aproximar dos temas de direito humanos. Nesta direção, passou a aderir a uma série de convenções internacionais de promoção dos direitos humanos. Além disso, o país se dedicou a desenvolver políticas nacionais que reforçam a ideia de proteção dos direitos humanos. Na esteira do Plano Nacional de Direitos Humanos, inaugurado em 1996, estava prevista a criação de lei que garantia aos imigrantes a criação da Lei nacional do refúgio.

Conforme acima explorado, o Brasil ficou com o título de primeiro país da América Latina a ter uma lei específica de proteção ao refugiado (JUBILUT, 2006). Os outros Estados latino-americanos incluíam o refúgio em suas leis nacionais de imigração, sem tratamento específico ao instituto. Na busca de ocupação de um espaço de vanguarda na proteção aos direitos humanos, o Brasil não só publicou uma lei específica para o refúgio, como também se destacou internacionalmente por possuir inúmeros dispositivos considerados, hoje, “boas práticas” internacionais.

Elogiado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, por possuir uma lei avançada na perspectiva da concessão de direitos aos refugiados, a lei brasileira conta com alguns pontos de destaque, tais como uma definição ampliada do refúgio, que considera a possibilidade concessão do status de refugiado em casos onde tenha havido situações de grave e generalizada violação dos direitos humanos; concede ao solicitante de refúgio e ao refugiado o direito a documentos de identificação e carteira de trabalho; direito a trabalhar, estudar e usufruir dos sistemas públicos de educação e saúde. Conta ainda com a criação de um comitê nacional para refugiado formado por representantes de diversos ministérios, representante da sociedade civil envolvido com a assistência a solicitantes de refúgio e refugiados, além de contar com a participação com voz, porém sem voto do ACNUR; é proibida a devolução de um indivíduo para seu país de origem ou de residência onde exista risco à liberdade, à segurança e à vida do solicitante de refúgio, bem como, garante que a entrada ou permanência irregular no país não podem ser motivos de impedimento para solicitação e/ou concessão do refúgio.

Talvez, naquele momento, fizesse sentido adotar uma lei que concedesse direitos de modo abrangente, cuja análise da solicitação de refúgio fosse feita individualmente, em diversas etapas, sem previsão normativa de prazo para a emissão de resultados, dentre outros pontos flexíveis. No entanto, estes mesmos pontos podem ser interpretados como pontos sensíveis, na

medida em que sua aplicabilidade não é possível quando o volume das solicitações de refúgio é característico de momentos de crises migratórias.

A aplicabilidade da lei brasileira do refúgio foi, de fato, testada com os massivos influxos de haitianos, em 2010, e de venezuelanos, a partir de 2017, mas que persiste até o momento. A ausência de uma normativa adequada, que atendesse às recentes demandas migratórias fez com o que o Estatuto do Estrangeiro se tornasse uma legislação plena de lacunas jurídicas, que precisou ser atualizada por meio de Resoluções Normativas (RN) do CNIg e por meio de Leis de Anistia Migratória (CLARO; 2014).

No que concerne ao caso haitiano, uma possível explicação para a concessão do visto humanitário em detrimento do reconhecimento como refugiado, encontra-se na ideia de uma tomada de decisão política do governo, visto que era necessário conceder algum tipo de proteção àquelas pessoas, mas sem permitir que a legitimidade e sucesso da missão empreendida no Haiti fossem questionados. Tal missão foi um dos pontos de destaque da Política Externa implementada pelo governo Lula da Silva, que buscava colocar o Brasil como ator importante internacionalmente, tendo um papel atuante junto às demandas por melhor redistribuição de poder e por regras mais justas nas organizações multilaterais.

Esperava-se que a sucessora de Lula da Silva continuasse com legado no que concerne às ações de política externa. Ainda que mantivesse a mesma linha no que diz respeito à inserção internacional do Brasil, o Governo Rousseff não dispendeu atenção a política externa brasileira, tanto por uma inabilidade, ou falta de interesse da presidente (OLIVEIRA; 2018). Além disso, a ex-presidente Dilma Rousseff teve de lidar com diversas questões internas como o processo de impeachment contra ela, protestos por todo o país, além de problemas orçamentários.

Foi neste contexto de caos doméstico em que a imigração venezuelana no Brasil se tornou mais numerosa. No caso venezuelano, a demora na resposta brasileira ao crescente número de indivíduos adentrando a fronteira norte do país pode estar atrelada à aproximação política entre o governo de Dilma Rousseff e o governo venezuelano, mas seguramente estava atrelada ao momento político ruim vivido pela ex-presidente, onde apareciam as instabilidades do momento pré-impeachment, que desviaram as atenções governamentais das áreas menos prioritárias, como revelou ser a questão migratória, considerada por Patarra (2005) essencialmente de caráter político – governamental, ao invés de político-estatal.

No que concerne ao governo sucessor, a mudança no tom utilizado pelo presidente interino Michel Temer no trato da questão migratória dos venezuelanos revela que o governo queria se afastar da imagem fortemente atrelada ao partido dos trabalhadores da ex-presidente, cujos laços eram próximos ao governo venezuelano. Diferentemente do tratamento mais

humanitário recebido pelos haitianos no Brasil, os venezuelanos foram recebidos em um ambiente envolto pela questão de segurança nacional tendo em vista os casos de deportações no início do mandato de Michel Temer, seguido de uma manobra para regularizar a situação de venezuelanos recém-chegados ao Brasil por via migratória, sem passar pela possibilidade do refúgio. Somente em 2018, após reivindicações dos governos regionais e municipais, onde os venezuelanos primeiro se estabeleciam, foi que o Presidente da República aprovou medida provisória, depois transformada em lei, para realizar o acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade, resultando na criação da “Operação Acolhida”. Tal operação teve sua organização e responsabilidade divididas entre o governo brasileiro, as Forças Armadas do Brasil, organizações não governamentais diversas e organizações internacionais como a OIM, UNICEF e o ACNUR, com quem os custos também foram compartilhados. Uebel e Ranincheski (2017), assim como Niño (2018) destacam que os primeiros representantes do governo a visitarem Roraima foram os Ministros da Justiça e Defesa, além dos representantes do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Um mandato curto e contestável, somado às dificuldades políticas, ao jogo da distribuição de cargos e desafios econômicos contribuíram para um processo de declínio do prestígio dado a política externa brasileira e a inserção internacional, bem como sua atuação nas políticas migratórias e de refúgio no Brasil. Pela primeira vez em anos, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil deixou de ser um funcionário da burocracia diplomática para ser ocupado politicamente por um representante do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), José Serra. Além disso, os contingenciamentos orçamentários evidenciaram outros aspectos da decadência e negligência brasileira com os temas internacionais no geral, e migratório por conseguinte, visto que muitos programas e ações que geravam dividendos ao país, e que o Brasil mantinha até então, foram revistos ou desativados como programas de assistência humanitária, dentre eles, o fim da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti e subsequente participação brasileira, programa Minha Casa, Minha Vida, para imigrantes, diminuição e a interrupção de repasses para estados e municípios nos itens de assistência social voltados àquelas populações.

Finalmente, o uso interessado e estratégico da norma, no caso, o instituto do refúgio e a lei do refúgio brasileira demonstram que a existência de uma legislação tão aclamada internacionalmente, e tida como um dos melhores exemplos, na medida em que prevê boas práticas e direitos amplos aos solicitantes de refúgio e refugiados, não é suficiente para que se garanta a aplicabilidade de tais práticas. As circunstâncias domésticas ao longo dos governos aqui analisados demonstram que muitos são interesses e atores entre o instrumento jurídico

analisado e sua aplicabilidade. Observa-se uma preferência do governo brasileiro em contemplar pessoas em situação de refúgio, sobretudo as que se encaixariam na possibilidade de grave e generalizada violação de direitos humanos, como imigrantes e não refugiados. Logo, para Alves e Jarochinski Silva (2018), “este comportamento só confirma que o envolvimento estatal com a temática se dá de forma muito mais retórica, do que na busca por ações efetivas de proteção e integração dessas pessoas”.

REFERENCIAS

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Nota de orientação sobre considerações de proteção internacional para os venezuelanos – Atualização I*. Maio 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Atualizac%CC%A7a%CC%83o-Guidance-Note.pdf>. Acesso em 8 de dezembro de 2019

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Protección de refugiados en América Latina: Buenas prácticas legislativas*, 2013.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Refúgio em Números – 4ª edição*. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Reunião de Experts para Interpretação da definição ampliada de refugiado contida na Declaração de Cartagena de 1984 como parte dos eventos da comemoração do 30º aniversário da declaração Cartagena +30 : <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651>

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Resolução Normativa do CNIg N° 126*, de 2 de março de 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf>. Acesso em 8 de dezembro de 2019.

ALVES, José A. Lindgren. A Declaração Universal de Direitos Humanos no discurso diplomático brasileiro. In: GIOVANETTI, Andrea (Org.). *60 anos da Declaração dos Direitos Humanos: Conquistas do Brasil*. Brasília: Funag, 2009, p. 63-96

AMARAL, E. F. L.; FUSCO, W. “Shaping Brazil: the role of international migration”. *Migration Information Source*, 2005. Disponível em: http://www.researchgate.net/profile/Wilson_Fusco/publication/265989240_Shaping_Brazil_The_Role_of_International_Migration/links/54b95d860cf2d1157a44a39.pdf. Acesso em: 10 Out. 2019.

ARAÚJO, Livia A. O Brasil e os Problemas Contemporâneos dos Refugiados. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

ARTIAGA, Rodolfo Raja Gabaglia. O BRASIL E A INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA NO HAITI, MINUSTAH (2004-2011). 2012. PhD Thesis. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

AZEREDO ALVES, Laís, JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. *A migração internacional enquanto tema político entre os anos de 2010-2017 no Brasil*. Revista del CESLA. International Latin American Studies Review. 31 December 2018, 22pp. 203–226. ISSN 2081-1160. Acesso em: 08 de dezembro de 2019.

BAENINGER Rosana; SILVA, João Carlos Jaroshinski (Coord.). *Migrações Venezuelanas*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. *Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 1. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

BARRETO, Vicente C. P. Um breve panorama da política externa brasileira nos últimos vinte anos: Princípios, alterações e continuidade. *Rev. Info. Legislativa*, Brasília, a 47, n.187, jul/set., 2010. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198653/000847487.pdf?sequence=1>>. Acesso em 03. Nov. 2019.

BENZ, S.; HASENCLEVER, A. (2011). “Global Governance of Forced Migration”. In: BETTS, Alexander.; LOESCHER, Gil. (Org.). *Refugees in International Relations*. Oxford, Oxford University Press, p. 185-211.

BRASIL. Câmara Legislativa. *Decreto n° 9286/2018*. 15 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9286-15-fevereiro-2018-786171-publicacaooriginal-154866-pe.html> . Acesso em 8 de dezembro de 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Operação Acolhida*. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/xxi_cedn/6_a_atuacao_do_md_e_das_forcas_armadas.pdf. Acesso em 7 de dezembro de 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional da Justiça. Brasília: Memorando n° 907/2013 de 30 de julho de 2013.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei N° 13.684*. 21 junho 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm. Acesso em 8 de dezembro de 2019.

CAMPOS, Patrícia; COLOMBO, Sylvia (2018). Fechar a fronteira com a Venezuela é incogitável, diz Temer. *Folha de São Paulo*, 13 de abril. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/04/fechar-a-fronteira-com-a-venezuela-e-incogitavel-diz-temer.shtml>. Acesso em: 08 de dezembro de 2019.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília , v. 46, n. 2, p. 5-25, Dec. 2003 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 Nov. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292003000200001>.

[CIDH] Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso 10.675, 1997. Disponível em:

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS DO HOMEM. Disponível em: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf

Él País, *A Controversa operação de Maduro para vincular voto e renovação de programas sociais*, Él País, 12 de dezembro de 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/11/internacional/1513002736_651010.html Acesso em 15 de janeiro de 2018.

Él País Brasil, *Chavismo aprova lei que criminaliza os protestos e dissidência* El país Brasil – Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/09/internacional/1510187274_277855.html. Acesso em 10 de janeiro de 2018.

Él país, *Maduro é reeleito presidente da Venezuela com uma forte abstenção e em meio a denúncias de fraude*, *Él País*, 21 de maio de 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/20/internacional/1526840397_319633.html. Acesso em 07 dez.2019.

FACUNDO, Ângela. *Êxodos, Refúgios, Exílios: refugiados colombianos no Sudeste do Brasil*. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2017.

FASSIN, D. (2012). *Humanitarian reason: a moral history of the present*. London, Uni-versity of California Press.

FERNANDES, Duval; MILESI, Rosita; FARIAS, Andressa. Do Haiti para o Brasil: o novo fluxo migratório. In: *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v. 6, nº 6 (2011). Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos. P. 73 – 98.

FONSECA Jr, Gelson. *Alguns Aspectos da Política Externa Brasileira Contemporânea. A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. Paz e Terra, 1998 p.353-374.

G1, *Juan Guaidó se declara president interino da Venezuela e é reconhecido por Brasil e EUA*. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/23/juan-guaido-prestajuramento-como-presidente-interino-da-venezuela.ghtml>. Acesso em 7 de dezembro 2019.

GIRALDI, Renata. Saldo do terremoto no Haiti é de 220 mil mortos e 1,5 milhão de desabrigados. Brasília: Agência Brasil. Disponível em: . Acesso em 21 de abr. 2012.

GODOY, G. G. (2011). “O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar”. In: Ramos, A. C.; Rodrigues, G.; De Almeida, G. A. (Org.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. 1 ed. São Paulo, CLA Cultural, v. 1, p. 45-68.

GRATIUS, Susanne. *Brasil em las Américas: ? Una potencia regional pacificadora?.* FRIDE,- Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior [en línea]. 2007, Disponível em: www.researchgate.net/profile/Susanne_Gratus/publication/28249988_Brasil_en_las_Americas_Una_potencia_regional_pacificadora/links/0046352e109becd3c4000000/Brasil-en-las-Americas-Una-potencia-regional-pacificadora.pdf. Acesso em: 03 nov 2019.

HEBENBROCK, Mariano. *Imigração venezuelana no Brasil: Xenofobia e Racismo como Pano de Fundo*. *Coletiva*, Dossiê 23 - Migrações recentes e refúgio no Brasil, 2018-2019.

HUMAN RIGHTS WATCH, *Crackdown on Dissent: Brutality, Torture, and Political Persecution in Venezuela*, 29 November 2017. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5a1fa74a4.html>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

ICG - International Crisis Group. *Venezuela: Hunger by Default*, 23 November 2017, Crisis Group Latin America Briefing n. 37. disponível em: <http://www.refworld.org/docid/5a17c2094.html> Acesso em 15 jan. 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra. A contínua busca de proteção integral para pessoas refugiadas e outros migrantes. [Entrevista concedida a] Bruna Soares de Aguiar. *Argumentos*, Unimontes-MG, v. 15, n .1, p. 236-249, jan.-jun. 2018.

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

JUBILUT, Liliana. L, APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise. *Refugee – Canada’s Periodical on Refugees*, v.25, n. 2, p. 29-38, 2009.

KANNAN, Cel; TÁSSIO, Maj; SIDMAR, 2º Ten. *As ações do exército brasileiro na ajuda humanitária aos imigrantes venezuelanos*. In *Migrações Venezuelanas*. BAENINGER Rosana; SILVA, João Carlos Jaroshinski (Coord.) Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

KRASNER, Stephen, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, International Organization, Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring, 1982), pp. 185-205.

KRASNER, Stephen. *Sovereignty- An Institutional Perspective*. In *Comparative Political Studies*, April, 1988.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. 2ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p.13-34; 146-166.

LAUTERPACHT, E. and BETHLEHEM, D. *The Scope and the Content of the Principle of Non-refoulement*, Annex I, UNHCR Global Consultation Briefing Paper, 2001.

LESSA, Antônio Carlos. *Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em Relações Internacionais no Brasil*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2005, v.48, n.2, p.169-184.

LONDOÑO NIÑO, Edgar Andrés. *Questão de segurança ou de direitos humanos? A imigração venezuelana e as mudanças na Política Externa Brasileira | Security or human rights issue? Venezuelan immigration and changes of Brazilian Foreign Policy*. *Mural Internacional*, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 122-137, jan. 2019. ISSN 2177-7314. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/36049/27792>>. Acesso em: 11 dez. 2019. doi:<https://doi.org/10.12957/rmi.2018.36049>.

LOPES, Ademil Lúcio. *A Política Econômica e as Estratégias de Desenvolvimento do Governo Chávez*. *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, 2012, v.1, n.2, p.280-308.

LOUDOR, Wooldy Edson. *Os haitianos em Tabatinga: relato de uma peregrinação*. Fortaleza: Adital – Notícias da América Latina e Caribe. Disponível em: . Acesso em: 22 de abr. de 2012.

MARTINS, Jéssica Alana. *Políticas Públicas Brasileiras a Imigrantes: Análise de Ações de Recentes Fluxos, no Período de 2010-2017*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso – Graduação Bacharel em Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019

MCADAM, J. (2007). *Complementary protection in international refugee law*. Oxford, Oxford University Press.

MILANI, Carlos R. S. *Atores e agendas no campo da política externa de direitos humanos*. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R.S. *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. 1ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2011, p. 33-70.

MOREIRA, Julia B. Direitos Humanos e Refugiados no Brasil: Políticas a partir de 1997. REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana [en línea]. 2008, 16(31), 412-421 [fecha de Consulta 21 de Octubre de 2019]. ISSN: 1980-8585. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042009033>

NAVES, Mônica; CÍCERO, Pedro. 2016. Desigualdade e desenvolvimento na Venezuela: uma crise histórico contemporânea, Anais do II Simpósio Internacional Pensar e repensar a América latina, 2016, ISBN: 978-85-7205-159-0.

OLIVEIRA, Cesar Augusto Tavares, *A Política externa do governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada*. In Fronteira, v17, n.34, p.296-309, Belo Horizonte, 2º sem, 2018.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. Direito Internacional Público e Privado. 6. ed. Salvador: JusPodivim, 2010.

PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS 1966. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/programa-nacional-de-direitos-humanos-1996.pdf>

SANTOS, Fernanda; VASCONCELOS, Thamires. VENEZUELANOS NO BRASIL: da crise econômica para a crise política e midiática. Anais do XVII Encontro de História da AnpuhRio. Instituto Multidisciplinar UFRJ – Campus Nova Iguaçu, agosto/2016

SARAIVA, Miriam G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional* ano 50, n.2. Brasília, Ibri, 2007. P. 42-59.

SILVA, Camila. Rodrigues da. Migração de venezuelanos para São Paulo: reflexões iniciais a partir de uma análise qualitativa. In: BAENINGER (Org). Migrações Sul-Sul. Campinas-SP: Núcleo de Estudos de População ‘Elza Berquó’ NEPO/UNICAMP, 2018^a.

SILVA, Marcela Carvalho da. O Direito Internacional dos Refugiados e a Ordem Jurídica Brasileira: Uma análise do Instituto do Refúgio e a Proteção do Refugiado no Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso, UniToledo, 2015. Disponível em: <http://www.unitoledo.br/repositorio/handle/7574/1028>

SILVA, Sidney A. da. Aqui começa o Brasil: haitianos na tríplice fronteira e Manaus. Migrações na Pan-Amazônia—fluxos, fronteiras e processos socioculturais. São Paulo: Hucitec/FAPEAM, 2012, 300-322.

TINKER, Catherine; SARTORETTO, Laura. New Trends in Migratory and Refugee Law in Brazil: The Expanded Refugee Definition. *Paranorama of Brazilian Law*, [S.l.], v. 3, n. 3 e 4, p. 143-169, nov. 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.17768/pbl.y3n3-4>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

THOMAZ, Diana Zacca. Para Além das Tragédias Humanitárias: a Imigração Haitiana para o Brasil e a Discussão Acerca de seu Status Jurídico (2010-2013). Niterói: UFF, 2013.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Tratado de direito internacional dos direitos humanos. SA Fabris, 2003.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg.; RANINCHESKI, Sonia. (2018). 'Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro'. *OIKOS*, 16, pp.79-100. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/455> Acesso em: 08 de dezembro.2019.

VIDIGAL, Carlos. Brasil: potência cordial? A diplomacia brasileira no início do século XXI, RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.36-45, mar., 2010. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/17398>. Acesso em 03 Nov 2019.

VILLEN, PATRICIA. Qualificação da imigração no Brasil: um novo capítulo das políticas migratórias?. *RURIS - Revista Do Centro De Estudos Rurais - UNICAMP*, 6(1). Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/1560>. Acesso em 10 Out. 2019.