



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

**DIREITOS E GARANTIAS ASSEGURADOS AOS IMIGRANTES E REFUGIADOS
NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO:**

Análise da Efetividade da Legislação Interna e das Construções dos Direitos Humanos à Luz
do Caso Concreto dos Venezuelanos em Pacaraima/RR.

ISABELLA ALVES CONCEIÇÃO

Prof^a. Dr^a. MARIA LÚCIA BARBOSA

Recife/PE

2019

ISABELLA ALVES CONCEIÇÃO

**DIREITOS E GARANTIAS ASSEGURADOS AOS IMIGRANTES E REFUGIADOS
NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO:**

Análise da Efetividade da Legislação Interna e das Construções dos Direitos Humanos à Luz
do Caso Concreto dos Venezuelanos em Pacaraima/RR.

Monografia Final de Curso apresentada como
requisito para obtenção do título de
Bacharelado em Direito pelo Centro de
Ciências Jurídicas – UFPE.

Área de concentração: Direito Internacional;
Direitos Humanos; Direito Constitucional.

Orientadora Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Barbosa

Recife/PE

2019

ISABELLA ALVES CONCEIÇÃO

**DIREITOS E GARANTIAS ASSEGURADOS AOS IMIGRANTES E REFUGIADOS
NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO:**

Análise da Efetividade da Legislação Interna e das Construções dos Direitos Humanos à Luz
do Caso Concreto dos Venezuelanos em Pacaraima/RR.

Monografia Final de Curso para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Universidade Federal de Pernambuco – CCJ – FDR.

Data de Aprovação: ____/____/____.

Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Barbosa

Prof. Dr^o.

Prof. Dr^o

EPÍGRAFE

“O conceito de direitos humanos, baseados na suposta existência de um ser humano em si, desmoronou-se no mesmo instante em que aqueles que diziam acreditar nele se confrontaram pela primeira vez com seres que haviam realmente perdido todas as outras qualidades e relações específicas — exceto que ainda eram humanos”.

Hannah Arendt

RESUMO

O aumento do contingencial de indivíduos em situação de vulnerabilidade ao redor do mundo que, em função das mais diversas espécies de violação de sua dignidade humana, têm de fugir de seus países de origem é uma realidade cada vez mais marcante do mundo moderno. Nos últimos anos, observou-se uma conjuntura emblemática na Venezuela, país que atualmente vive em meio a uma crise institucional que tornou o Estado incapaz de fornecer segurança e o mínimo para a sobrevivência de seus nacionais. Os migrantes forçados oriundos da nação venezuelana têm buscado, dentre outros países da América Latina, o Brasil, atravessando a divisa em cidades fronteiriças, à exemplo de Pacaraima/RR. Apesar do reconhecimento, por parte do CONARE, de que os imigrantes venezuelanos, em função da grave e maciça violação de direitos humanos existente em seu país de origem, figuram na condição de refugiados e, por tal razão tem a possibilidade de pleitear a proteção no Brasil, há uma forte tendência prática pela negativa de acolhimento. Sintomática, neste ponto, a edição do Decreto nº 25.681-E/RR, que estabeleceu uma série de restrições ao gozo, por parte dos imigrantes, de serviços públicos, bem como determinou medidas de deportação e expulsão ao arpeio do ordenamento jurídico nacional. O intuito deste trabalho, portanto, é investigar em que medida o governo brasileiro tem sido exitoso quanto à efetivação de sua normativa interna, no tocante à realização de políticas públicas que concretizem os compromissos que o Estado firmou. Inicialmente, busca-se uma melhor compreensão sobre o tema das migrações em geral, bem como das classificações que podem amparar o migrante, além dos dados sobre o tema nos últimos anos. Posteriormente, realiza-se uma análise do contexto social e econômico hodierno da República Bolivariana da Venezuela, e segue-se ao exame aprofundado do Decreto supramencionado, bem como das ações judiciais que envolvem o caso dos venezuelanos em Roraima. Por fim, frisa-se todo o aparato legislativo vigente no Brasil, analisando, em seguida, se e como alguns fatos, situações e determinações compreendem violações às diretrizes adotadas pelo Brasil. O objetivo do trabalho, portanto, é o de demonstrar em que medida a assistência propiciada pelo Estado brasileiro encontra falhas, mormente quanto à atual questão da entrada de refugiados venezuelanos no estado de Roraima.

Palavras-chave: Refugiados Venezuelanos; Fluxo Migratório; Direito Internacional dos Direitos Humanos.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

AGU – Advocacia-Geral da União

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

CPC/2015 – Código de Processo Civil de 2015

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DPU – Defensoria Pública da União

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MP – Medida Provisória

MPF – Ministério Público Federal

MUD – Mesa da Unidade Democrática

OBMigra – Observatório das Migrações Internacionais

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OIR – Organização Internacional para os Refugiados

ONU – Organização das Nações Unidas

PGR – Procuradoria-Geral da República

PIB – Produto Interno Bruto

RFB – Receita Federal do Brasil

RMRP – Plano Regional Humanitário de Resposta para Refugiados e Migrantes

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

TRF1 – Tribunal Regional Federal da 1ª Região

UE – União Europeia

UNRWA – Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. O Fenômeno dos Fluxos Migratórios na Atualidade	11
2.1. Evolução Histórica.....	11
2.2. A Correlação entre Demografia, Direitos Humanos e Direito Internacional.....	14
2.3. A Condição Jurídica do Estrangeiro	19
2.3.1. A Diferença Conceitual entre o Refúgio e Institutos Semelhantes	19
2.3.2. Análise de Dados Internacionais e Nacionais.....	28
3. A Questão da Imigração Forçada e do Refúgio no Brasil – O Caso dos Venezuelanos em Pacaraima/RR	31
3.1. O Contexto Político-Social Venezuelano e o Êxodo.....	31
3.2. O Decreto nº 25.681-E, de 01 de agosto de 2018.....	39
3.3. A Ação Civil Pública nº 002879-92.2018.4.01.4200	43
3.4. A Ação Cível Originária nº 3121/RR	48
4. A Regulamentação Brasileira e Análise de seu Efetivo Cumprimento	52
4.1. A Constituição Federal de 1988 e a Normatização Internacional Assimilada no Brasil.....	54
4.2. Leis nº 9.474/1997 e nº 13.445/2017	60
4.3. Análise da Efetividade da Regulamentação Brasileira	64
5. CONCLUSÃO	71
Referências	73

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca realizar uma análise de efetividade do atual posicionamento do Estado brasileiro em face do *boom* migratório constatado nos últimos anos, em função da realidade política e social por que passa a República Bolivariana da Venezuela, com vistas a apreender tanto o *status* que deve ser atribuído à tal categoria de migrantes, quanto as responsabilidades que o país tem reconhecido e efetivamente suprido através de diversas categorias de serviços públicos, mormente em razão do seu dever de acolhimento.

Os dados do ACNUR indicam que, em fins de 2018, quase 71 milhões de pessoas haviam sido forçadas a migrar em função de guerras, perseguições, violência e violações aos direitos humanos, por todo o mundo. Dentre estes, aproximadamente 26 milhões estariam sob o *status* de refugiados, e, apesar da constatação de que o maior contingente sob guarda do refúgio segue sendo o da população síria, nos últimos anos evidenciou-se um aumento considerável no número de venezuelanos que deixaram sua nação de origem forçadamente, de maneira que estimativa da ONU é a de que até o fim de 2019 o número de migrantes oriundos da Venezuela atinja os 5,3 milhões.

Inicialmente, fixando um panorama geral sobre os institutos e questões basilares que, ao final, promoverão um entendimento completo do tema, buscar-se-á interpretar a realidade contemporânea do fenômeno das migrações, interrelacionando demografia e direitos humanos ante a construção internacional do ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu*. Em seguida, serão delineadas as necessárias distinções entre o refúgio e figuras assemelhadas, a exemplo do asilo e da imigração não forçada; seguindo-se do registro dos dados coletados nos últimos anos pelas organizações nacionais e internacionais, como o ACNUR e a OIM, e o IBGE, OBMigra e CONARE.

Em segundo momento, será investigado o contexto que envolve o Estado venezuelano, buscando-se demonstrar quais acontecimentos ocasionaram o presente quadro de violação maciça de direitos humanos que justifica o êxodo supramencionado. Assim, realiza-se um levantamento histórico dos últimos governos da Venezuela, desde o “chavismo” até o atual e problemático comando de Nicolás Maduro.

Logo após, analisar-se-á o Decreto nº 25.681-E, de 01 de agosto de 2018, emitido pelo governo de Roraima, bem como a relevância e significado que representa para o Brasil, com conseqüente estudo dos autos da Ação Civil Pública nº 002879-92.2018.4.01.4200 e da Ação

Cível Originária nº 3121/RR, as quais vinculam-se diretamente à conjuntura resultante da migração venezuelana.

No terceiro capítulo, será elaborado um amplo panorama da legislação brasileira, com vistas a compreender em que sentido o Brasil se comprometeu internacionalmente, através da assinatura de instrumentos convencionais, bem como de que modo assimilou tais tratados internamente, não apenas da Constituição Federal – inspirada pelas disposições da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) –, mas também nas leis e decretos infraconstitucionais, com destaque à Lei nº 9.474/1997 e a recente Lei de Migrações, nº 13.445/2017.

Ato contínuo, adotando um paradigma histórico-estruturalista das migrações, em detrimento do paradigma funcionalista, e, assim, filiando-se a uma compreensão alternativa e crítica que compreende que as estruturas sociais, econômicas e políticas condicionam e direcionam o comportamento dos indivíduos, busca-se empreender uma análise da efetividade das normas anteriormente mencionadas, indicando eventuais violações constatadas, principalmente, em face da população venezuelana residente no estado de Roraima.

2. O FENÔMENO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS NA ATUALIDADE

2.1. Evolução Histórica

O deslocamento de pessoas entre territórios faz parte da própria história da humanidade: desde que se compreende a existência de grupos sociais vê-se, em maior ou menor grau, a característica da locomoção de um espaço a outro com o objetivo de sobreviver e/ou conquistar melhores condições de vida. Ainda quando as sociedades passaram ao sedentarismo, ou seja, a se estabelecer fixamente em locais, o nomadismo nunca deixou de ser uma constante. O fenômeno migratório, portanto, está há muito presente na tradição humana¹.

As proporções destes deslocamentos foram exponencialmente incrementadas com o desenvolvimento, em nível mundial, de sistemas de transportes, como os hidroviários e rodoviários, que tornaram mais fácil a motilidade de contingentes populacionais em âmbito global. Tal realidade pôde ser comprovada no Brasil, onde alguns fluxos imigratórios tiveram grande relevância na formação pátria, à exemplo dos negros africanos trazidos ao país na condição de escravos, e das comunidades japonesa, italiana, alemã, polonesa e síria, que até hoje mantêm suas unidades em território nacional.

Na história recente da sociedade apontam-se dois marcos que despontam como fenômenos iniciais para o avolumamento de conjuntos populacionais em movimentação no mundo: a Segunda Guerra Mundial e a globalização. Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva aponta, quanto àquele primeiro marco, que:

O fim da Segunda Guerra Mundial e as convulsões verificadas no mundo, a Guerra Fria e os movimentos de libertação nacional, provocaram o deslocamento de milhares de pessoas em busca de um país onde o regime político econômico lhes fosse favorável².

À época da Segunda Grande Guerra estima-se que cerca de 40 milhões de pessoas tenham se deslocado por várias partes do globo³, em decorrência de um único acontecimento,

¹ Neste sentido, e quando à Grécia e Roma antigas: ANDRADE, José H. Fischel de. Breve Reconstituição Histórica da Tradição que Culminou na Proteção Internacional dos Refugiados. *In*: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. P. 101 – 107.

² SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Os Refugiados Políticos e o Asilo Territorial. *In*: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. P.12.

³ SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional**. Dissertação de Mestrado. Repositório Institucional

contingente este nunca antes observado na história. A maioria desses indivíduos migrou na condição de refugiados, buscando proteger-se contra as violações perpetradas pelo (nazi)fascismo e pelo stalinismo⁴.

Assim, enquanto neste primeiro momento o fundamento da saída dos povos de sua terra era o medo, já que estavam fugindo de guerras e ameaças consumadas pelos regimes locais, mais contemporaneamente, as mudanças assentadas na globalização se justificam por outra razão.

Isso porque a dinâmica globalizante tem como principal efeito uma maior integração internacional nos âmbitos econômico, social, cultural e político. Há, assim, um maior trânsito de informações e de possibilidades para as pessoas do mundo todo, o que faz como que estas avistem nesta integração a possibilidade de peregrinar e buscar novas perspectivas de vida fora do solo nacional.

Neste sentido:

Quando se observam o contexto de formação e as estatísticas dos grandes fluxos de refugiados [e migrantes em geral] que se desenvolveram após a Segunda Guerra Mundial e o da atualidade, percebe-se uma mudança, não só na natureza dos conflitos, mas também no desenrolar de novos desafios em seus horizontes. Esses desafios são compreendidos a partir de uma multiplicidade de fatores que tornam sua origem complexa e dinamizam sua velocidade de formação, tendo como principais motores propulsores a globalização, os conflitos pós-Guerra Fria e, como mais recente aspecto, a guerra ao terror após o 11 de setembro de 2001.⁵

Vislumbram-se como “causas que vêm impulsionando a migração: o desemprego, a desorganização da economia do país de origem e os desequilíbrios sócio-econômicos”⁶, além da concentração de renda, das instabilidades políticas, da vulnerabilidade na prestação de serviços e direitos básicos, e da flexibilização do trabalho, por exemplo. Deste modo, uma

UFAL, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4365>>. Acesso em: 04 jun. 2019. P. 14.

⁴ SILVA, Daniela Florêncio da. O Fenômeno dos Refugiados no Mundo e o Atual Cenário Complexo das Migrações Forçadas. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, volume 34, número 01, jan./abr. 2017. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-3098a0001.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2019. P. 165.

⁵ *Idem. Ibidem.* P. 165.

⁶ SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional.** Dissertação de Mestrado. Repositório Institucional UFAL, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4365>>. Acesso em: 04 jun. 2019. P. 14.

multiplicidade de fatores complexos se aglomera para justificar os deslocamentos – forçados e não forçados – na atualidade.

Ademais disso, de se destacar que a realidade contemporânea das migrações sofre forte impacto daquilo que autores como Ruy Mauro Marini, Stephen Castles, Max Rupert, David Slater, Rupert Cox e David Harvey estudaram sob a denominação de “globalização neoliberal”. Trata-se de uma nova fase do fenômeno/processo da globalização, que se fortificou nos anos 70, e que possui suas “bases fundadas no surgimento e consolidação do neoliberalismo e forma de reger, não somente a economia e a política, mas também a vida humana em suas mais diversas esferas”⁷.

Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos:

A globalização neoliberal corresponde a um novo regime de acumulação do capital, um regime mais intensamente globalizado que os anteriores, que visa, por um lado, dessocializar o capital, libertando-o dos vínculos sociais e políticos que no passado garantiram alguma distribuição social e, por outro lado, submeter a sociedade no seu todo à lei do valor, no pressuposto de que toda atividade social é mais bem organizada quando organizada sob a forma de mercado. A consequência principal desta dupla transformação é a distribuição extremamente desigual dos custos e das oportunidades produzidos pela globalização neoliberal no interior do sistema mundial, residindo aí a razão do aumento exponencial das desigualdades sociais entre países ricos e países pobres e entre ricos e pobres no interior do mesmo país⁸.

Esta manifestação da globalização, portanto, “conduziu a uma desigualdade econômica e à centralização da riqueza e do poder nas mãos dos dominadores ‘países desenvolvidos’ do norte”⁹ e ¹⁰, de tal forma que esta nova lógica capitalista desproporcional ao desenvolvimento humano, ainda mais nos países latino-americanos, fez eclodir um cenário de

⁷ ZANELLA, Vanessa Gomes. **Movimentos Sociais de Imigrantes Bolivianas/os em São Paulo: uma Análise Cartográfica e Crítica sobre as Transformações Recentes no Campo das Migrações Internacionais**. Dissertação de Mestrado. DBD – PUC Rio, 2014. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1211354_2014_cap_3.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019. P. 56.

⁸ SOUSA SANTOS, Boaventura de. Prefácio. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). **Produzir para Viver: os Caminhos da Produção Não Capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. P. 13 – 22.

⁹ CASTLES, Stephen. Contextualização – Entendendo a Migração Global: uma Perspectiva desde a Transformação Social. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Urbana**, Brasília, ano 18, número 35, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/227/210>>. Acesso em: 04 out. 2019. P. 14.

¹⁰ No mesmo sentido: SLATER, David. **Geopolitics and the Post-Colonial: Rethinking North-South Relations**. Massachusetts: Blackwell Publishing, 2004.

dependência, desigualdade e insegurança social¹¹, que afeta ainda mais duramente os indivíduos em situação de migração.

Do que se conclui: a mobilidade humana é uma forma crucial de globalização, e, atualmente, vive seu maior desafio pós Segunda Guerra Mundial, haja vista que “nos últimos anos, as estatísticas alertam para dados que não param de crescer e em proporções que o custo humano parece não ter fim, (...) atingindo de maneira mais significativa, por exemplo, países nunca antes tão afetados com o seu fluxo”¹². A realidade está presente no Brasil, país que, apesar de historicamente reconhecido como nação de acolhida, nunca recebera tantos migrantes em situação de refúgio, em virtude das instabilidades políticas dos países vizinhos na América Latina.

2.2. A Correlação entre Demografia, Direitos Humanos e Direito Internacional

Ao término da Segunda Guerra Mundial emergiu uma preocupação, no seio da comunidade internacional, no sentido de regulamentar e proteger os direitos do homem, para que a série de atrocidades cometidas por ocasião do referido conflito militar não mais se repetissem¹³. A grande atenção atribuída ao tema, em dado momento histórico, justificou-se porque durante a batalha, ocorrida em meados do século XX, constatou-se uma peculiaridade até então não analisada pelos estudiosos: o próprio Estado configurou-se como grande violador de direitos humanos, promovendo “uma política de destruição de seres humanos, acobertado pela soberania nacional e pela jurisdição doméstica exclusiva”¹⁴.

Esse estado de coisas tornou necessária a redefinição da concepção tradicional de soberania estatal, passando esta a admitir limitações/flexibilizações em prol da proteção aos indivíduos que viram sua própria existência ameaçada, fossem estes nacionais ou não.

¹¹ SILVA, Daniela Florêncio da. O Fenômeno dos Refugiados no Mundo e o Atual Cenário Complexo das Migrações Forçadas. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, volume 34, número 01, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-3098a0001.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2019. P. 168.

¹² *Idem. Ibidem.* P. 164.

¹³ SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional.** Dissertação de Mestrado. Repositório Institucional UFAL, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4365>>. Acesso em: 04 jun. 2019. P. 714 – 724.

¹⁴ HIDAKA, Leonardo Jun Ferreira. *In*: LIMA JR., Jayme Benvenuto (Org.), et al. **Manual de Direitos Humanos Internacionais: Acesso aos Sistemas Global e Regional de Proteção aos Direitos Humanos.** 2ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003. P. 24.

O conceito tradicional de soberania, elaborado por Jean Bodin em *Six Livres de la République* (1576) não mais se sustentava, e a tendência que se firmou foi a de reconhecer que o modelo de proteção de direitos até então vigente, estipulado e regulado em instrumentos legais de natureza interna, era falho e incapaz de atender suficientemente à realidade daquele momento histórico¹⁵.

Assim sendo, consubstanciou-se uma passagem para o regime internacional de proteção dos direitos fundamentais/humanos que, conseqüentemente, acarretou um reexame dos valores da soberania. Assim:

(...) os direitos humanos deixaram de pertencer ao domínio reservado dos Estados e estes passaram a submeter-se ao controle da comunidade internacional havendo, inclusive, a possibilidade de serem responsabilizados pelas violações de direitos humanos, desde que tenham acolhido o aparato internacional de proteção e as obrigações internacionais dela decorrentes¹⁶.

A tutela e resguardo dos direitos humanos foram definitivamente consagrados com a fixação de um novo ramo do direito, nomeado Direito Internacional dos Direitos Humanos¹⁷ *lato sensu*, ou Direito Internacional da Proteção da Pessoa Humana, cujo diploma expoente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (DUDH), foi promulgado em dezembro de 1948.

Mencione-se:

Importante destacar que antes da elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos outros compromissos internacionais já haviam sido firmados (por exemplo, regras contra a escravidão, normas de Direito Internacional do Trabalho patrocinadas pela Organização Internacional do Trabalho, normas patrocinadas pela Liga das Nações e Declaração Americana de Direitos Humanos, criada pela Organização dos Estados Americanos). Todavia, a importância atribuída à

¹⁵ ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e; CASELLA, Paula Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. P. 713.

¹⁶ SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro**: Análise da Efetividade da Proteção Nacional. Dissertação de Mestrado. Repositório Institucional UFAL, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4365>>. Acesso em: 04 jun. 2019. P. 28.

¹⁷ Nesta ocasião, necessária a referência ao professor Ingo W. Sarlet, que realizou a distinção entre o termo “direitos humanos” e o termo “direitos fundamentais”, usualmente e erroneamente tratados como sinônimos. A expressão direitos humanos aplica-se aos direitos essenciais do homem protegidos pela ordem internacional, ainda que não respaldados no direito interno. De outro lado, os direitos fundamentais são aqueles direitos essenciais reconhecidos e positivados em sede do direito constitucional de determinado Estado. A referida diferenciação será utilizada ao longo do presente trabalho. SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. P. 45.

Declaração da ONU decorre do fato de que ela é tida como marco inicial da elaboração de um verdadeiro sistema de proteção aos direitos humanos¹⁸.

A Corte Internacional de Justiça, neste toar, inclusive, compreende que a DUDH de 1948 é norma costumeira de direito internacional, ou seja, é *ius cogens*, parte do regime normativo internacional geral, com eficácia *erga omnes* e com aplicação nas ordens internas dos Estados completamente desvinculada de procedimentos internos de recepção¹⁹, conforme lecionado pela professora Maria Luisa Duarte. A relevância da proteção internacional estabelecida foi tanta “ao ponto de Theodor Meron (2003) caracterizar o direito internacional, no contexto pós-moderno, como a ‘idade dos direitos humanos’”²⁰,

E, nesta esteira, a referida declaração incluiu expressamente, e ante a inevitabilidade aflorada quanto ao tema naquele contexto, o direito à migração como um direito eminentemente humano, *in verbis*:

Art. 13.

1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.
2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

Art. 14.

1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.
2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

¹⁸ COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. *Apud*: SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional**. Dissertação de Mestrado. Repositório Institucional UFAL, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4365>>. Acesso em: 04 jun. 2019. P. 27.

¹⁹ DUARTE, Maria Luísa. **Direito Internacional Público e Ordem Jurídica Global do Século XXI**. 1ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. P. 115.

²⁰ CASTLES, Stephen. Contextualização – Entendendo a Migração Global: uma Perspectiva desde a Transformação Social. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Urbana**, Brasília, ano 18, número 35, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/227/210>>. Acesso em: 04 out. 2019. P. 20.

Art. 28. Todo ser humano tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados.²¹

De certo que já haviam se registrado, antes daquele tempo, outros ensaios que buscaram tratar de migrações, principalmente no tocante aos refugiados. Exemplo disso foi a criação, em 1920, da Liga das Nações²², organização internacional que possuía dentre os seus papéis fundamentais o de cuidar do tema dos refugiados, em função do alto número de pessoas que fugiram da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas no período da Primeira Guerra Mundial²³.

Ocorre que a Liga passou a ser ineficaz quanto ao fim proposto, não conseguindo executar suas tarefas. De um lado porque sofria de pressões políticas para seu encerramento, por outro, porque o fato de tratar de grupos de migrantes específicos – já que ainda havia a compreensão de que a migração seria uma fenômeno de curto prazo, e que seria completamente “distinta das relações sociais em sentido mais amplo”²⁴ – a tornava inapta à suprir a demanda existente, e, ainda, porque “enquanto a Primeira Guerra Mundial gerou 4 milhões de refugiados, a Segunda Guerra Mundial fez surgir mais de 40 milhões de refugiados”²⁵.

Já os esforços empreendidos no contexto da Segunda Grande Guerra restaram mais frutíferos e exitosos, dando ensejo, inclusive, não apenas à promulgação da DUDH da ONU, mas a outros instrumentos internacionais convencionais globais, como a Convenção da ONU relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e seu Protocolo Adicional (1967), e a Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Apátridas (1954); e regionais, como a Convenção da OEA sobre Asilo Diplomático (1954) e sobre Asilo Territorial (1954). Da mesma maneira, impactaram e fundamentaram a criação de entidades como a Organização Internacional para as Migrações

²¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Unic, 2009. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2019. P. 08, 09, 15.

²² Os encargos quanto à tratativa do refúgio, posteriormente, foram atribuídos ao Escritório Nansen para Refugiados e ao Alto Comissariado para os Refugiados Judeus Provenientes da Alemanha, os quais, por sua vez, depois se fundiram no Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados. Aqui, no entanto, se utilizará o termo “Liga das Nações” para englobar todos esses órgãos e fases.

²³ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 73

²⁴ CASTLES, Stephen. Contextualização – Entendendo a Migração Global: uma Perspectiva desde a Transformação Social. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Urbana**, Brasília, ano 18, número 35, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/227/210>>. Acesso em: 04 out. 2019. P. 13.

²⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 73

(1951) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (1950), no âmbito das Nações Unidas.

Ao mesmo tempo e da mesma forma, portanto, a consagração da disciplina do direito internacional trouxe uma nova luz à problemática e incipiente tratativa das migrações, em suas diversas vertentes. A prioridade da comunidade internacional voltou-se à sustentação dos direitos essenciais do homem não apenas no âmbito interno, através das Cartas Estatais, mas também por meio do comprometimento internacional, garantindo, assim, “uma proteção universal dos direitos humanos, no sentido de que os destinatários não são mais apenas os cidadãos de um determinado Estado, mas todos os homens”²⁶.

Há, em verdade, uma virada e uma reavaliação das teorias sobre a migração internacional, com o acolhimento de “ideias do imperativo categórico de Immanuel Kant, que estabelece que o ‘homem, e duma maneira geral, todo ser racional, existe como fim em si mesmo’”²⁷, e que há uma exigência absoluta e incondicional de observância de seus direitos inerentes, bastando, para tal, a constatação de sua condição de humano – o imperativo categórico não carece de qualquer outra justificação.

Uma perspectiva atualizada do campo das migrações no direito internacional, assim, indica que o fenômeno migratório não pode ser observado sob o pressuposto de que a “tomada de decisão [em migrar] obedece a uma racionalidade econômica baseada em informação perfeita”²⁸. Isso porque há inúmeros fatores não-econômicos que condicionam a migração, e é justamente sob esse novo viés que se vislumbra o atual desígnio de compreensão da doutrina internacionalista.

Sucintamente, a conjuntura de análise é tratada na obra de Van Naerssen, Spaan e Zoomers, em referência aos ensinamentos de Castles, Haas e Miller: “*individuals do not have a free choice because they are fundamentally constrained by structural forces*”²⁹.

²⁶ SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro**: Análise da Efetividade da Proteção Nacional. Dissertação de Mestrado. Repositório Institucional UFAL, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4365>>. Acesso em: 04 jun. 2019. P. 27.

²⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 51.

²⁸ CASTLES, Stephen. Contextualização – Entendendo a Migração Global: uma Perspectiva desde a Transformação Social. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Urbana**, Brasília, ano 18, número 35, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/227/210>>. Acesso em: 04 out. 2019. P. 24.

²⁹ VAN NAERSSSEN, Ton; SPAAN, Ernst; ZOOMERS, Annelies. **Global Migration and Development**. United Kingdom: Taylor & Francis, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2IpQHxN>>. Acesso em: 05 out. 2019. P. 22.

2.3. A Condição Jurídica do Estrangeiro

2.3.1. A Diferença Conceitual entre o Refúgio e Institutos Semelhantes

A autenticação e o desenvolvimento de um novo ramo do direito, bem como os anseios fomentados pela comunidade internacional do século XX fizeram com que a disciplina do Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* fosse decomposta em três vertentes³⁰, das quais seria gênero: (i) o Direito Internacional dos Direitos Humanos *stricto sensu* – responsável por regulamentar a proteção humana em tempos de paz; (ii) o Direito Internacional Humanitário – abarcando a defesa da pessoa humana em casos de conflitos bélicos; e (iii) o Direito Internacional dos Refugiados – voltado à salvaguarda dos indivíduos que, perseguidos dentro de seus países de origem, se viram forçados a migrar.

Destarte, a matéria foi subdividida e especializada, com a finalidade de que cada espécie, com o foco de atuação delimitado, pudesse cuidar mais adequadamente de seus estudos e providências. E dentre as ramificações, o Direito Internacional dos Refugiados indicou a inevitabilidade da constatação de que, o fato de existirem diferentes motivos e necessidades a fazer com que um indivíduo passasse a estar na condição de migrante *lato sensu*, exigia que este próprio conceito de migrante fosse melhor desenvolvido e singularizado a partir, também, de subdivisões.

Indispensável, desta maneira, para a compreensão do tema, a particularização e caracterização das categorias de migrantes, quais sejam: imigrantes, asilados e refugiados, bem como de outras figuras assemelhadas.

Migrante é qualquer pessoa “que se transfere de seu lugar habitual, de sua residência comum, para outro lugar, região ou país”³¹. Usualmente, quando a movimentação ocorre de forma voluntária, ou seja, quando há uma opção pela mudança, com a intenção de se estabelecer por algum tempo no Estado de acolhida, o sujeito é conceituado como “imigrante”.

Historicamente, diversos fatores justificam a alternativa do indivíduo que voluntariamente altera sua residência, sendo as mais comuns as razões financeiras e laborais.

³⁰ SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional**. Dissertação de Mestrado. Repositório Institucional UFAL, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4365>>. Acesso em: 04 jun. 2019. P. 30.

³¹ *Idem. Ibidem*. P. 14.

Constatação disto foi a elaboração, ainda em 1990, da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares da ONU, resguardando toda pessoa que realiza atividades remuneradas em Estado do qual não seja nacional.

Diferentemente do que ocorre com a figura dos refugiados, como se verá, a regulamentação dos imigrantes é exercida pela legislação interna dos Estados³². No Brasil, a Lei nº 13.445/2017 traz o seguinte conceito:

Art. 1º. (...) §1º. Para os fins desta Lei, considera-se:

II – imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e esse estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;

Assim sendo, o movimento de entrada de um indivíduo que, com *animus* permanente ou temporário, se desloca de seu país de origem/residência para outro, por opção própria e não justificada em razão de alguma espécie de temor, é denominado “imigração”.

De outro lado, os asilados e refugiados fazem parte de um sistema que busca cuidar dos estrangeiros que, vítimas de alguma injusta perseguição, não podem permanecer ou retornar ao seu local de residência³³. Este programa se utiliza, mormente na América Latina, da expressão “asilo *lato sensu*” para designar tanto o asilo político, quanto o instituto do refúgio.

Neste sentido, preleciona André de Carvalho Ramos:

(...) cabe assinalar o contexto comum no qual os dois institutos (refúgio e asilo político) convivem: o acolhimento daquele que sofre uma perseguição e que, portanto, não pode continuar vivendo no seu local de nacionalidade ou residência³⁴.

De se destacar que, embora alguns autores desconsiderem a diferença apresentada entre os dois institutos³⁵, a distinção é particularmente sensível na América Latina. Isso

³² SALES, Camila. O Status de Refugiados e Imigrantes à Luz do Direito Internacional Privado. **JusBrasil**. Disponível em: <<https://camilasall.jusbrasil.com.br/artigos/343558294/o-status-de-refugiados-e-imigrantes-a-luz-do-direito-internacional-privado>>. Acesso em: 17 set. 2019.

³³ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: Semelhanças, Diferenças e Perspectivas. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs). **60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. Disponível em: <https://teiasocial.mpf.mp.br/images/f/f0/60_anos_de_ACNUR_-_Perspectivas_de_futuro.pdf#page=93>. P. 15.

³⁴ *Idem. Ibidem*. P. 15.

³⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 37.

porque, ainda no século XIX, os estudiosos desta região passaram a desenvolver um “estatuto jurídico próprio”³⁶, aplicável especificamente aos asilados políticos.

A tratativa foi positivada no bojo do Tratado sobre Direito Penal Internacional de Montevideu (1889), que delineou o instituto do asilo político, relacionando-o à extradição e aos crimes políticos da seguinte forma:

Art. 15. Ningún delincuente asilado en el territorio de un Estado podrá ser entregado a las autoridades de otro, sino de conformidad a las reglas que rigen la extradición.

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

Art. 17. El reo de delitos comunes que se asilase en una Legación deberá ser entregado por el jefe de ella a las autoridades locales, previa gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuando no lo efectuase espontáneamente.

Dicho asilo será respetado con relación a los perseguidos por delitos políticos, pero el jefe de la Legación está obligado a poner inmediatamente el hecho en conocimiento del Gobierno del Estado ante el cual está acreditado, quien podrá exigir que el perseguido sea puesto fuera del territorio nacional dentro del más breve plazo posible.

El jefe de la Legación podrá exigir, a su vez, las garantías necesarias para que el refugiado salga del territorio nacional respetándose la inviolabilidad de su persona. El mismo principio se observará con respecto a los asilados en los buques de guerra surtos en aguas territoriales.

(...)

Art. 19. Los Estados signatarios se obligan a entregarse los delincuentes refugiados en su territorio, siempre que concurran las siguientes circunstancias:

1. Que la Nación que reclama el delincuente tenga jurisdicción para conocer y fallar en juicio sobre la infracción que motiva el reclamo.
2. Que la infracción, por su naturaleza o gravedad, autorice la entrega;

³⁶ ANDRADE, José H. Fischel de. Breve Reconstituição Histórica da Tradição que Culminou na Proteção Internacional dos Refugiados. *In*: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. P. 113.

3. Que la Nación reclamante presente documentos, que según sus leyes autoricen la prisión y el enjuiciamiento del reo;
4. Que el delito no este prescripto con arreglo a la ley del país reclamante; 5. Que el reo no haya sido penado por el mismo delito ni cumplido su condena.

Da mesma forma, o referido foi positivado no sistema regional americano, em sede da Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (1969), a qual garante:

Art. 22. Direito de circulação e de residência

7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, de acordo com a legislação de cada Estado e com as Convenções internacionais.

Sendo assim, apesar de existirem alguns instrumentos internacionais convencionais em nível global prescrevendo a matéria, à exemplo da Convenção e da Declaração sobre Asilo Territorial (1967) e da Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), o fato é que a prática do asilo, em si, é quase totalmente restrita à América Latina.

O asilado político, na concepção latino-americana, portanto, é aquele perseguido por motivos/razões políticas em seu país, significando que, “do ponto de vista objetivo, a natureza da conduta realizada pelo estrangeiro deve ser política, não caracterizando crime comum nem atos contrários aos propósitos e princípios”³⁷ da ONU³⁸.

A construção foi fragmentada em duas espécies: asilo diplomático e asilo territorial. O asilo diplomático é aquele consistente no acolhimento do pretense asilado, perseguido, em sede das instalações diplomáticas do país de acolhida. Ou seja, o solicitante não está fisicamente presente do Estado acolhedor, mas sim em extensões de seu território³⁹. Já o asilo

³⁷ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: Semelhanças, Diferenças e Perspectivas. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs). **60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. Disponível em: <https://teiasocial.mpf.mp.br/images/f/f0/60_anos_de_ACNUR_-_Perspectivas_de_futuro.pdf#page=93>. P. 19.

³⁸ Neste sentido, vale destacar: “o último componente do pressuposto objetivo é mencionado expressamente na Declaração Universal dos Direitos Humanos e consolidou-se ao longo das décadas em sintonia com o desenvolvimento dos chamados crimes de *jus cogens* (crimes contra os valores essenciais da comunidade internacional, como o genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra)”. *Idem, Ibidem*. P. 19. Cuidado-se de cláusula de exclusão que limita a discricionariedade do Estado, impedindo-o, nestes casos, de conceder proteção à título de asilo político.

³⁹ JUBILUT, Líliliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 38.

territorial é verificado quando a pessoa perseguida faz a solicitação pelo asilo já quando se encontra no domínio territorial do Estado de acolhida.

Para sua caracterização, ademais, não basta que haja apenas um temor de perseguição por parte do solicitante. É necessário que, em função de seus atos, a perseguição seja atual e factual, deve existir o “estado de urgência”⁴⁰.

Ainda que comprovados todos os requisitos, no entanto, o recebimento do asilado é um ato discricionário do Estado, que poderá negar a acolhida do indivíduo ainda que haja comprovação inequívoca da efetiva perseguição. “Em síntese, o asilo é instituto mais estreito, voltado à perseguição política, não gerando direito ao solicitante, que fica à mercê dos humores governamentais e da política das relações internacionais”⁴¹.

No Brasil, o asilo político está disciplinado na Constituição Federal, que em seu art. 4º o estabelece como um dos pilares das relações internacionais brasileiras. Apesar disso, seus pedidos não são regulados por lei específica, cabendo a sua apreciação casuística ao Presidente da República. Esta ausência é, em parte, reflexo do fato de que, diferentemente do que ocorre com a guarida dos refugiados, na qual o Estado é obrigado a disponibilizar e garantir uma série de direitos relacionados à dignidade humana aos indivíduos sob tal condição, no asilo político, não há obrigações garantistas naquele sentido. Tal situação, ainda, conduz à ausência de “organização encarregada de supervisionar a implementação dos mencionados instrumentos regionais, nem tampouco de brindar àqueles perseguidos proteção e assistência”⁴².

Diferentemente, no instituto do refúgio não há discricionariedade do Estado concessor quanto ao reconhecimento da situação, haja vista que “o reconhecimento do *status* de refugiado está vinculado a diplomas e hipóteses legais bem definidos”⁴³.

Conforme alinhavado anteriormente, a figura do refugiado começou a ser delineada ao tempo da Primeira Guerra Mundial, quando então foi criada a Liga das Nações, destinada, em

⁴⁰ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: Semelhanças, Diferenças e Perspectivas. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs). **60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. Disponível em: <https://teiasocial.mpf.mp.br/images/f/f0/60_anos_de_ACNUR_-_Perspectivas_de_futuro.pdf#page=93>. P. 19.

⁴¹ *Idem. Ibidem*. P. 41.

⁴² ANDRADE, José H. Fischel de. Breve Reconstituição Histórica da Tradição que Culminou na Proteção Internacional dos Refugiados. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. P. 113.

⁴³ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 42.

parte, à tomada de providências quanto à questão dos fluxos forçados. Prosseguiu-se a um declínio na tratativa da matéria, que ressurgiu no pós Segunda Grande Guerra, com a atuação da Organização das Nações Unidas.

Os Estados integrantes da ONU, em 1951, aprovaram a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. A definição trazida pelo diploma originalmente estabelecia:

Art. 1º. §1º. Para fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: (...)

c) Que, em conseqüência 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 conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

§2º. Para fins da presente Convenção, as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, do artigo 1º, seção A, poderão ser compreendidos no sentido de ou:

a) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”;

b) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures.” (grifos nossos).

De se ver, o texto original da Convenção limitou em termos temporais e espaciais as situações e pessoas que poderiam ser abarcadas no conceito de refúgio. Em 1967, no entanto, o referido Tratado recebeu um Protocolo Adicional, que passou a reconhecer refugiados sem consideração da data limite disposta no §2º do dispositivo supra, e em todo o mundo.

Releve-se que os termos da Convenção dos Refugiados de 1951 configuram “padrões mínimos de proteção a serem resguardados”⁴⁴, e o que sucedeu, na América Latina, foi uma ampliação desse conceito, para maximizar o número de pessoas protegidas pelo instituto. Dessa forma, a Declaração de Cartagena das Índias (1984) recomendou aos Estados o

⁴⁴ SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional.** Dissertação de Mestrado. Repositório Institucional UFAL, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4365>>. Acesso em: 04 jun. 2019. P. 49 – 50.

reconhecimento da possibilidade de concessão de refúgio quando constatadas graves violações de direitos humanos, violência generalizada e conflitos civis⁴⁵.

A providência foi acatada por inúmeros países, inclusive pelo Brasil, que por meio da Lei nº 9.474/1997 adotou a grave e generalizada violação de direitos humanos como justificativa para a concessão do *status* jurídico de refugiado, *in verbis*:

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.

Segundo a lição da professora Liliana Jubilut, esse estado de generalizada violação de direitos humanos se constataria quando:

Pode-se dizer que há perseguição quando houver uma falha sistemática e duradoura de direitos do núcleo duro de direitos humanos, violação de direitos essenciais sem ameaça à vida do Estado, e a falta de realização de direitos programáticos havendo os recursos disponíveis para tal⁴⁶.

Refugiados, portanto, são indivíduos que “diante de violações aos seus direitos humanos, não podem mais contar com a proteção de seu próprio país e que, por isso, têm direito a uma proteção efetiva em outro Estado”⁴⁷.

O refúgio é regido por dois importantes princípios, quais sejam: o da Extraterritorialidade e o do *Non-Refoulement*. O primeiro indica que o pedido de refúgio só

⁴⁵ SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro**: Análise da Efetividade da Proteção Nacional. Dissertação de Mestrado. Repositório Institucional UFAL, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4365>>. Acesso em: 04 jun. 2019. P. 50.

⁴⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 44 – 45.

⁴⁷ SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro**: Análise da Efetividade da Proteção Nacional. Dissertação de Mestrado. Repositório Institucional UFAL, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4365>>. Acesso em: 04 jun. 2019. P. 18.

pode ser efetivado quanto o requerente já estiver fora de seu país de origem, fora do país em que foi vítima de uma das hipóteses acima elencadas.

O *Non-Refoulement*, por sua vez, proíbe que os Estados de acolhida devolvam os refugiados às “fronteiras dos territórios onde suas vidas ou liberdades estivessem ameaçadas”⁴⁸. A devolução do indivíduo, portanto, é vedada e, no Brasil, inclusive, permanecem suspensos quaisquer pedidos de expulsão e extradição envolvendo um sujeito enquanto em trâmite seu processo de refúgio⁴⁹.

Diferem dos imigrantes porque aos refugiados é assegurado um conjunto de direitos constante de regulamentação internacional, global e regional, à exemplo da Convenção de 1951, do qual não pode se olvidar o Estado acolhedor. O sistema do refúgio é pautado numa lógica de proteção que reflete a consciência ética contemporânea⁵⁰ partilhada por Estados de que o país de refúgio deve assumir verdadeiras obrigações no sentido de fornecer “proteção física e jurídica, acesso à direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, sob as mesmas bases dos nacionais”⁵¹.

O sistema internacional exige, portanto, mais do que a simples aceitação e recebimento do Estado acolhedor; demanda, em verdade que os países empreendam esforços “para garantir um refúgio seguro e a observância dos direitos fundamentais dos refugiados no território de acolhida”⁵².

Em conseqüência, foram estabelecidos, durante a história, inúmeros entes/instituições cuja atribuição é a de facilitar e fiscalizar a prestação do refúgio. No âmbito da ONU, em 1950, foi instituído o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR),

⁴⁸ MOREIRA, Julia Bertino. **A Questão dos Refugiados nos Contextos Latino-Americano e Brasileiro**. 5º Simpósio dos Pós-Graduandos em Ciência Política da Universidade de São Paulo, USP, 2008. Disponível em: <http://www.geocities.ws/politicausp/relacoesinternacionais/soc_global/Moreira.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019. P. 05.

⁴⁹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Entenda as Diferenças entre Refúgio e Asilo**. Brasília: 2014. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>>. Acesso em: 17 set. 2019.

⁵⁰ PIOVESAN, Flávia. Implementação das Obrigações, Standards e Parâmetros Internacionais de Direitos Humanos no Âmbito Intragovernamental e Federativo. In: BENVENUTO, Jayme (Org.), et al. **Direitos Humanos Internacionais: Perspectiva Prática no Novo Cenário Mundial**. Recife: Gajop; Bagaço, 2006. P. 113 – 114.

⁵¹ SALES, Camila. O Status de Refugiados e Imigrantes à Luz do Direito Internacional Privado. **JusBrasil**. Disponível em: <<https://camilasall.jusbrasil.com.br/artigos/343558294/o-status-de-refugiados-e-imigrantes-a-luz-do-direito-internacional-privado>>. Acesso em: 17 set. 2019.

⁵² SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional**. Dissertação de Mestrado. Repositório Institucional UFAL, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4365>>. Acesso em: 04 jun. 2019. P. 19.

“instituição apolítica, humanitária e social que, de acordo com o seu Estatuto, teria como função assegurar a proteção internacional dos refugiados e buscar soluções duradouras para essa problemática”⁵³, em cumprimento ao disposto no art. 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. O ACNUR, inclusive, possui um programa de reassentamento de refugiados do qual o Brasil faz parte.

Na esfera nacional⁵⁴, em 1997 foi criado o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), para tratar de todos os temas referentes ao refúgio no Brasil. Segundo as informações do Ministério da Justiça e Segurança Pública⁵⁵, o CONARE é o órgão colegiado a ele vinculado, que reúne segmentos do governo, da sociedade civil e das Nações Unidas, responsável por analisar e deliberar sobre o pedido de reconhecimento da condição de refugiado solicitado em território pátrio.

Destaque-se, por fim, no Brasil, existe ainda a categoria do “visto humanitário”. Trata-se de instrumento de proteção criado em 2012 pelo Itamaraty e pelo Ministério da Justiça, com a finalidade de acolher vítimas de crises econômicas ou ambientais que não se qualificavam especificamente como refugiados. A providência fez com que os migrantes forçados vissem garantidos mais direitos do que aqueles que possuiriam caso adentrassem o solo nacional meramente como turistas. Aqui, foi aplicado para os migrantes haitianos, através da Resolução Normativa nº 97/2012, e para os sírios, por meio da Resolução Normativa nº 17/2013, além disso, também foi disponibilizado, mais recentemente, aos migrantes venezuelanos, nos moldes de Resolução publicada no DOU de 22 de fevereiro de 2017.

⁵³ SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro**: Análise da Efetividade da Proteção Nacional. Dissertação de Mestrado. Repositório Institucional UFAL, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4365>>. Acesso em: 04 jun. 2019. P. 46.

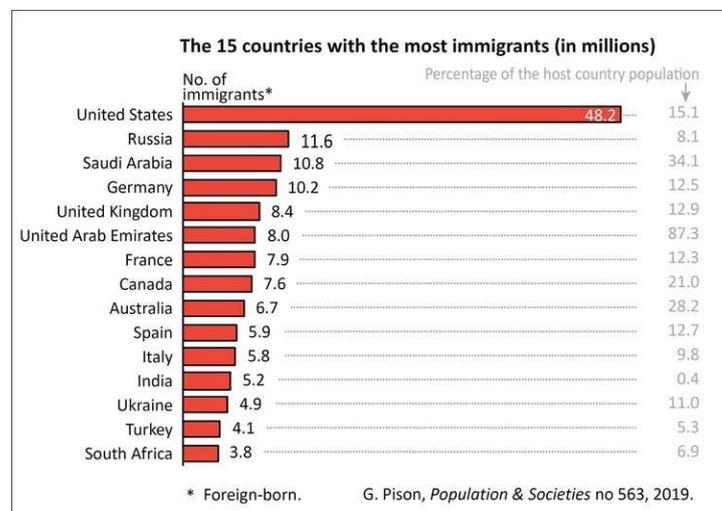
⁵⁴ Neste sentido: MOREIRA, Julia Bertino. **A Questão dos Refugiados nos Contextos Latino-Americano e Brasileiro**. 5º Simpósio dos Pós-Graduandos em Ciência Política da Universidade de São Paulo, USP, 2008. Disponível em: <http://www.geocities.ws/politicausp/relacoesinternacionais/soc_global/Moreira.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019. P. 7 -12.

⁵⁵ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Entenda as Diferenças entre Refúgio e Asilo**. Brasília: 2014. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>>. Acesso em: 17 set. 2019.

2.3.2. Análise de Dados Internacionais e Nacionais

A coleta de dados quanto ao tema das migrações, mormente quanto aos imigrantes e refugiados, é uma constante nas atividades de instituições como o ACNUR e a OIM, e, no Brasil, o IBGE e o Ministério da Justiça, através do CONARE e do OBMigra, por exemplo.

Na esfera global, a ONU⁵⁶ assinala que, no ano de 2017, por volta de 258 milhões de pessoas encontravam-se em situação de migração internacional, o que representava, à época, 3,4% da população mundial. Mais da metade desses migrantes localizavam-se numa lista de 15 países, dentre os quais não figurava nenhuma nação latino-americana, conforme Tabela a seguir:



Fonte: Gilles Pison⁵⁷, com base nos dados da ONU.

Somente na Europa, dados indicam que, em janeiro de 2018, o número de pessoas que residiam num Estado-membro da União Europeia, com nacionalidade de um país terceiro era de 22,3 milhões (o que representa 4,4% da população total da UE), e outros 17,6 milhões eram nacionais de algum Estado-membro da União Europeia, mas residiam em outro no mesmo continente⁵⁸.

⁵⁶ _____. Os Números que Podem Derrubar Mitos e Clichês sobre a Migração ao Redor do Mundo. **BBC**, mar. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47646813>>. Acesso em: 10 out. 2019.

⁵⁷ PISON, Gilles. Which Countries Have the Most Immigrants?. **World Economic Forum**, mar. 2019. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2019/03/which-countries-have-the-most-immigrants-51048ff1f9/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

⁵⁸ _____. Estatísticas da Migração e da População Migrante. **Eurostat – Statistics Explained**, mar. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/33f2MGU>>. Acesso em: 07 out. 2019.

O ACNUR⁵⁹, por sua vez, contabilizou que, em fins de 2018, aproximadamente 70,8 milhões de pessoas haviam sido forçadas a migrar em função de guerras, perseguições, violência e violações aos direitos humanos, por todo o mundo. Nos quase 70 anos de história do órgão, este é o maior número registrado.

Dentre estes mais de 70 milhões de indivíduos, a agência da ONU indica que 25,9 milhões estariam sob o *status* de refugiados (20,4 milhões sob os cuidados do ACNUR; e 5,5 milhões de palestinos, cuidados pela UNRWA – Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente), 41,3 milhões seriam migrantes internos, e 3,5 milhões ainda estariam aguardando resposta acerca de seus pedidos de acolhida.

Somente em 2018, a estimativa das Nações Unidas⁶⁰ é a de que em torno de 13,6 milhões de pessoas foram obrigadas a deixar seu local de residência por razões de conflito ou perseguição; o que resulta numa média de 37 mil novos deslocamentos diários em 2018 e representa, no entanto, uma diminuição do número registrado em 2017, que era de 45 mil/dia.

O Relatório da ONU – Global Trends – aponta, ainda, que semelhantemente ao que ocorreu nos últimos 4 anos, os sírios⁶¹ configuram o maior número de refugiados do mundo, contando com cerca de 6,7 milhões nesta situação no fim de 2018. No mesmo período, aferiu-se que países que mais receberam migrantes forçados foram os seguintes: Turquia, com 3,7 milhões; Paquistão, com 1,4 milhões; Uganda, 1,2 milhões; Sudão, 1,1 milhões; e Alemanha, com 1,1 milhões.

Há destaque, ainda, ao substancial aumento de refugiados oriundos da Venezuela: o ACNUR revela que em fins do ano de 2018, cerca de 3,4 milhões de venezuelanos já haviam forçadamente deixado o país. Em junho de 2019, o número já havia aumentado para a esfera dos 4 milhões, e a estimativa da ONU é a de que até o fim de 2019 o número de migrantes venezuelanos atinja os 5,3 milhões, “como reflexo da pior crise humanitária da América Latina em tempos de paz”⁶².

⁵⁹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Global Trends: Forced Displacement in 2018**. UNHCR: Genebra, 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#_ga=2.232375069.342964867.1570396036-843180760.1568775562>. Acesso em: 08 out. 2019.

⁶⁰ *Idem. Ibidem*. P. 02.

⁶¹ Em decorrência da guerra civil por que passa a Síria desde 2011.

⁶² _____. ACNUR Pede que Países da América Latina Recebam Refugiados Venezuelanos. **Jornal Estado de Minas**, abr. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/04/09/interna_internacional,1045101/acnur-pede-que-paises-america-latina-recebam-refugiados-venezuelanos.shtml>. Acesso em: 14 out. 2019.

No Brasil, o OBMigra (Observatório Nacional das Migrações Internacionais), criado em 2014 para ampliar o conhecimento sobre os fluxos migratórios internacionais no Brasil, indica⁶³ que, entre 2010 e 2018 o país recebeu 774,2 mil imigrantes, nos moldes legais – ou seja, com regularização jurídica. Ao longo desse período, o maior contingente foi o de haitianos, mas, desde 2016, verifica-se um crescimento exponencial na chegada de venezuelanos, que registram o primeiro lugar em 2018.

Ainda mais, dados da Polícia Federal, elencados através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE, expressam que “há presença de imigrantes e/ou refugiados em 3.876 dos 5.568 municípios brasileiros”⁶⁴.

Quanto ao refúgio, há conhecimento de que o número de pedidos de refúgio mais que duplicou em 2018, em relação à 2017, tendo sido verificados cerca de 80 mil novos requerimentos neste sentido⁶⁵ – no mundo todo, o número gira em torno de 342 mil pedidos. Segundo a ONU, o referido aumento posicionou o Brasil como o sexto país na lista dos que mais receberam solicitações do tipo no último ano, atrás somente de Estados Unidos, Peru, Alemanha, França e Turquia.

Destes requerimentos, mais de $\frac{3}{4}$ - aproximadamente 61 mil – foram pleiteados por venezuelanos, e 81% o foram no território do estado de Roraima, que concentrou 63% de todos os novos pedidos de refúgio no ano passado⁶⁶.

Os dados do governo federal indicam que, até o fim de 2018, o Estado possuía 11.231 refugiados reconhecidos juridicamente, bem como o total de 161.057 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite⁶⁷. Apesar disso, o país não é o que mais

⁶³ CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; MACÊDO, Marília de; PEREDA, Lorena. Imigração e Refúgio no Brasil: A Inserção do Imigrante, Solicitante de Refúgio e Refugiado no Mercado de Trabalho Formal. **Resumo Executivo**. Observatório das Migrações Internacionais – Ministério da Justiça e Segurança Pública – Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília: OBMigra, 2019. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>>. Acesso em: 15 out. 2019. P. 02.

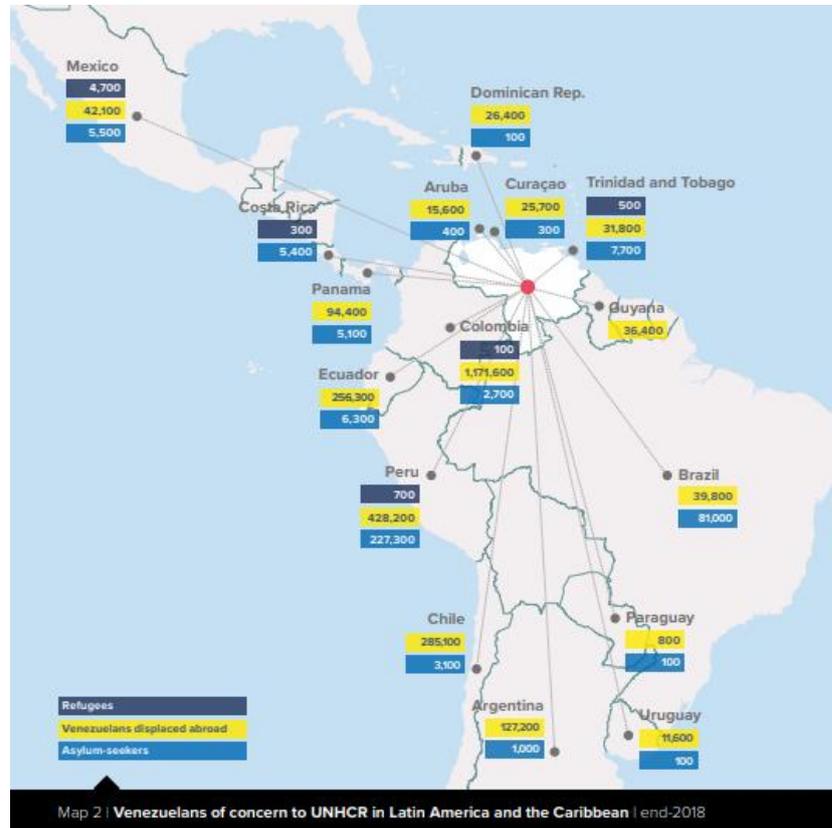
⁶⁴SILVEIRA, Daniel. Apenas 5% dos Municípios com Presença de Imigrantes e Refugiados no Brasil Oferecem Serviços de Apoio, Aponta IBGE. **G1**, set. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/25/apenas-5percent-dos-municipios-com-presenca-de-imigrantes-e-refugiados-no-brasil-oferecem-servicos-de-apoio-aponta-ibge.ghtml>>. Acesso em: 14 out. 2019.

⁶⁵ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Global Trends: Forced Displacement in 2018**. UNHCR: Genebra, 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#_ga=2.232375069.342964867.1570396036-843180760.1568775562>. Acesso em: 08 out. 2019. P. 43.

⁶⁶ _____. **Refúgio em Números**. 4ª ed. CONARE. Ministério da Justiça e Segurança Pública: 2018. P. 34.

⁶⁷ *Idem*. *Ibidem*. P. 07.

recepciona venezuelanos. As informações⁶⁸ ao final de 2018 posicionam a Colômbia como o país que mais recebeu migrantes e refugiados da Venezuela, com mais de 1,1 milhões de pessoas. A lista é complementada, em ordem, por Peru, com 656 mil; Chile, com 288 mil; Equador, com 262 mil; Argentina, 127 mil; e Brasil, com 120 mil. Neste sentido:



Fonte: UNHCR – Global Trends: Forced Displacement in 2018⁶⁹.

3. A QUESTÃO DA IMIGRAÇÃO FORÇADA E DO REFÚGIO NO BRASIL – O CASO DOS VENEZUELANOS EM PACARAIMA/RR

3.1. O Contexto Político-Social Venezuelano e o Êxodo

A compreensão do atual contexto de imigração venezuelana ao Brasil, mormente ao estado de Roraima, apenas é possível se antecedida da análise dos fatores desencadearam a

⁶⁸ _____. Número de Refugiados e Migrantes da Venezuela no Mundo Atinge 3,4 Milhões. **ACNUR**, fev. 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-no-mundo-atinge-34-milhoes/>>. Acesso em: 07 out. 2019.

⁶⁹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Global Trends: Forced Displacement in 2018**. UNHCR: Genebra, 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#_ga=2.232375069.342964867.1570396036-843180760.1568775562>. Acesso em: 08 out. 2019. P. 25.

crise econômica, social e política que assola a Venezuela, que demonstra seus sinais há cerca de uma década, e que constituiu motivação para que cerca de 4,5 milhões de pessoas, até o momento, de lá tenham fugido.

De se destacar que a partir da segunda metade da década de 1990 o país passou por uma transição político-ideológica em função dos ideais trazidos pelo ex-presidente Hugo Chávez, que acabou por ser eleito democraticamente pela primeira vez no ano de 1998. Durante o governo Chávez, de 1999 a 2013, o “chavismo” – assim denominada a ideologia preconizada pelo presidente – propiciou inúmeros avanços na democracia venezuelana, com uma maior participação popular, conscientização política e envolvimento das classes pobres⁷⁰.

O ex-presidente, logo no início de seu governo, conseguiu promulgar uma nova Constituição, e através da edição de 49 Leis Habitantes⁷¹, concretizou inúmeras transformações sociais que, apesar de favorecerem as camadas mais necessitadas da população, fizeram surgir um movimento de oposição ao chavismo, em razão das medidas interventivas no mercado privado^{72 e 73}, por exemplo.

Na bastasse isso, após sua reeleição em 2006, o ex-Chefe de Estado declarou que seu objetivo seria o de guiar a Venezuela a um “socialismo do século XXI”, disciplinado nos seguintes princípios: modelo de sociedade pautada na solidariedade e cooperação, com diminuição da força do neoliberalismo⁷⁴.

Apesar da histórica maciça oposição, o governo Chávez foi capaz de se manter forte ao longo de toda a primeira década dos anos 2000, graças à grande adesão popular às suas concepções. Conseguiu, ainda, ser mais uma vez reeleito nas eleições de 2012, mas acabou não assumindo o cargo, por estar em tratamento médico de câncer, doença que o levou à óbito, aos 58 anos, em 05 de março de 2018.

⁷⁰ BASTOS, Julia Pedroni Batista; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela em Crise: O Que Mudou com Maduro?. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 52, ano 15, 2018. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/venezuela_em_crise.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 14.

⁷¹ Equivalentes ao que no Brasil se entende por Medida Provisória.

⁷² BASTOS, Julia Pedroni Batista; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela em Crise: O Que Mudou com Maduro?. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 52, ano 15, 2018. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/venezuela_em_crise.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 05.

⁷³ Neste sentido: “A partir dessas mudanças legislativas, intensifica-se o movimento de oposição ao chavismo, formando, assim, a ‘Coordinación Democrática’ (CD), uma entidade composta pelas mais diversas organizações da sociedade civil, financiada pelos Estados Unidos, que contava com a participação de entidades representativas do setor privado de produção e comércio”. *Idem. Ibidem.* P. 06.

⁷⁴ *Idem. Ibidem.* P. 17.

Antes de sua morte, Chávez indicou como seu sucessor Nicolás Maduro, que findou por ser eleito no sufrágio presidencial realizado em 2013. A transição, no entanto, foi extremamente turbulenta, tendo sido a legitimidade das eleições, inclusive, questionada pela oposição. Maduro, por não possuir o mesmo carisma e apoio popular que o antecessor, passou a ter dificuldades na governabilidade, ante a articulação das forças centristas para tomar o poder, e, diferentemente do ocorrido no governo anterior, se afastou do tom conciliatório, chegando a utilizar-se do militarismo para manter sua posição⁷⁵.

Não bastasse isso, mencione-se que a Venezuela sempre foi um país extremamente dependente da produção originária de petróleo, sendo sua economia fortemente pautada na exportação do bem desde o início do século XX. Ocorre que o preço de exportação do barril de petróleo é condicionado pelo mercado mundial, e de tal forma, os resultados restaram positivos para a nação venezuelana enquanto aqueles preços estavam altos. A crise financeira do século XXI, no entanto, fez cair a valia do barril⁷⁶, o que enfraqueceu sobremaneira o mercado venezuelano⁷⁷.

Ainda mais, desde o governo Chávez havia um controle dos níveis inflacionários através da regulação do câmbio⁷⁸, ou seja, da constante valorização/desvalorização da moeda, sem a utilização de critérios objetivos e realísticos⁷⁹. Com as dificuldades financeiras ocasionadas pelo setor petrolífero, a bolha gerada pela manipulação inflacionária estourou e fez com que a inflação aumentasse em níveis nunca antes vistos. Segundo o Banco Central da

⁷⁵ BASTOS, Julia Pedroni Batista; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela em Crise: O Que Mudou com Maduro?. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 52, ano 15, 2018. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/venezuela_em_crise.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 10.

⁷⁶ No mesmo sentido: PINTO, Lara Constantino. OBREGON, Marcelo F. Quiroga. A Crise dos Refugiados na Venezuela e a Relação com o Brasil. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 51, ano 15, 2018. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista051/a_crise_dos_refugiados_na_venezuela.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

⁷⁷ SOUZA, Natalia Marim Bazilio de; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A Crise e o Refúgio dos Venezuelanos para o Brasil: A Evolução Histórica da Política Brasileira para Refugiados. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 53, ano 15, 2018. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista053/a_crise_e_o_refugio_dos_venezuelanos.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 03.

⁷⁸ Neste sentido: “Outra política que também ocasionou a crise foi a de controle do Estado sobre o câmbio, esta, adotada desde 2003 e tinha por objetivo impedir que não houvesse injeção e nem saída de dólares do país de modo a controlar a inflação. Assim, o governo mantinha duas taxas de câmbio e uma delas teria a cotação do dólar mais barata, a fim de ser utilizada apenas na importação de insumos de primeira necessidade. Porém, de novo houve uma desestruturação da economia, ocorrendo um desvio de dólares de forma ilegal por militares e membros do governo, pois os mesmos revendiam no mercado paralelo, cuja cotação chega a ser 100 vezes maior que o câmbio oficial”. BARBOSA, Carolina Coelho; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela para Além das Fronteiras: Análise do Impacto da Crise Venezuelana na População e na Saúde Pública de Roraima. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 54, ano 15, 2018. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista054/venezuela_para_alem_das_fronteras.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 8 – 9.

⁷⁹ *Idem. Ibidem.* P. 13.

Venezuela, em 2016 esta inflação atingiu 274,4%, subindo para 862,2% em 2017, e chegando ao estopim de 130.060,0% em 2018. As estimativas do FMI apontam que, no corrente ano de 2019, o percentual deve ser de 200.000,0%.

Juntou-se a isso o fato de que Maduro editou medidas intervencionistas, reduzindo o preço de mercadorias por sua exclusiva determinação – ante o cenário inflacionário – e, de tal forma, limitando a margem de lucro do setor privado. A mesma providência foi tomada quanto aos valores dos alugueres e o preço da venda de automóveis. A regulamentação, por óbvio, levou a retirada em massa de redes de comércio do país, e o governo restou incapaz de adquirir produtos através da importação, ante a crise econômica acima explanada.

Além do mais, já há alguns anos a Venezuela vem sofrido com a oposição, em seu desfavor, de embargos econômicos constantemente incrementados pelos Estados Unidos da América que impedem que quaisquer empresas ou indivíduos que estejam fora da Venezuela pretendam fazer negócios, direta ou indiretamente, com o Estado venezuelano. Estabeleceu-se, portanto, uma efetiva proibição do comércio com a nação latino-americana de modo que, inclusive, os ativos do governo venezuelano estão congelador em território norte-americano.

A circunstância colocou o governo Maduro, mais uma vez, em situação crítica, haja vista que, por ser majoritariamente produtor de petróleo, a Venezuela depende da importação de outros produtos, incluindo os de primeira necessidade. Os embargos, no entanto, acarretam em sanções que findam por bloquear a remessa de medicamentos e alimentos, por exemplo, ao território venezuelano, ainda que já estivessem pagos. Neste sentido:

[As sanções] mais significativas ocorreram em 2017, quando o norte-americano Citibank se negou a receber fundos destinados à compra de 300 mil doses de insulina. Em outubro do mesmo ano, o banco Suíço BNS, sob pressão do governo estadunidense, atrasou em 4 meses a entrega de vacinas.

Em novembro de 2017, a Colômbia, país que desempenha um papel central nas pressões contra a Venezuela, se recusou a entregar uma remessa de medicamentos que já havia sido paga. A compra de insumos para fazer hemodiálise também foi barrada.

Além disso, em dezembro de 2017, 29,7 milhões de dólares destinados à compra de alimentos foram bloqueados em bancos europeus. O bloqueio também afetou a

entrega de mais de 1.700 toneladas de pernil, que ficaram retidas na fronteira entre a Venezuela e a Colômbia.⁸⁰

A atuação do governo norte-americano, apesar de fortemente criticada por alguns doutrinadores que apontam que os embargos impostos à Venezuela, ao dificultarem o acesso deste Estado à instrumentos básicos para a garantia de sobrevivência de sua população, poderiam configurar-se, inclusive, enquanto crimes contra a humanidade, conta com o apoio não apenas de boa parte dos países da União Europeia, mas também de alguns Estados da própria América Latina, e vêm causando prejuízos sociais e econômicos irreparáveis ao país.

Do que se vê, este conjunto de coisas levou à escassez de produtos básicos de subsistência no mercado venezuelano, a qual por sua vez, fomentou ainda mais a alta na inflação, gerando um ciclo *ad infinitum*, que passou a privar a população da capacidade de se manter – em 2017, enquanto o salário mínimo era de 200.000 bolívares, a estimativa de custo de uma cesta básica circulava em torno de 1.000.000 bolívares⁸¹ –, bem como causou uma diminuição considerável no PIB nacional.

De outro lado, o chavismo perdeu consideravelmente seu poder nas eleições parlamentares de 2015, em sede das quais a oposição, representada pela MUD – Mesa da Unidade Democrática, restou vitoriosa e sucedeu ao domínio parlamentar do país⁸². A situação de perda do Legislativo por parte do governo “representou a rejeição de todas as propostas normativas submetidas pelo Executivo ao Parlamento, assim como a aprovação de várias leis contrárias ao posicionamento ideológico bolivariano”⁸³. A situação chegou ao ponto crítico de, em 23 de janeiro de 2019, o então deputado Juan Guaidó declarar a liderança de Nicolás Maduro ilegítima, e reivindicar a si mesmo a presidência, projeto que foi corroborado pela Assembleia Nacional da Venezuela, a qual, liderada pela oposição chavista,

⁸⁰ ANGELO, Tiago. Sanções dos EUA contra a Venezuela Causaram Perda de 3 Milhões de Empregos em 5 Anos. **Brasil de Fato**, fev. 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/02/18/sancoes-dos-eua-contra-a-venezuela-causaram-perda-de-3-milhoes-de-empregos-em-5-anos/>>. Acesso em: 30 out. 2019.

⁸¹ RAFFOUL, Jacqueline Salmen. Crisis in Venezuela: The Brazilian Response to the Massive Flow of Venezuelans in Roraima. **UNICEUB: Revista de Direito Internacional**, volume 15, número 02, 2018. Disponível em: < <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/5691>>. Acesso em: 14 set. 2019. P. 18.

⁸² BASTOS, Julia Pedroni Batista; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela em Crise: O Que Mudou com Maduro?. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 52, ano 15, 2018. Disponível em: < https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/venezuela_em_crise.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 14.

⁸³ *Idem. Ibidem*. P. 14.

jurou Guaidó enquanto presidente interino, atribuindo ainda mais potência à crise política no país⁸⁴.

A impossibilidade de aplicação da arrecadação petroleira nos programas sociais, bem como a perda da capacidade do Estado em importar itens de necessidade básica, e, ainda, o descontentamento público com a política do país⁸⁵, fizeram eclodir no território venezuelano uma onda de protestos, por meio da qual a população buscou pleitear condições dignas de sobrevivência, com a prestação adequada de políticas públicas⁸⁶, demonstrando uma realidade humanitária em crise.

A conjuntura, por evidente, ocasionou vasto clamor na comunidade internacional, que procedeu à discussões com a finalidade de compreender se o contexto do país levaria à consideração daqueles que, envoltos na situação, fugiram de sua residência, enquanto refugiados. Muito embora pontualmente haja negativa neste sentido, a “maioria política e midiática considera os venezuelanos como refugiados”⁸⁷. Assim sendo:

Afirma-se que ao atribuir esse status de refugiado, está se consagrando direitos humanos, pois ‘o reconhecimento de um estrangeiro como refugiado é, essencialmente, o reconhecimento, por parte de um estado, de que todo ser humano tem direito a existência livre de violência’.⁸⁸

Neste toar, a OEA realizou pesquisas acerca do quadro da Venezuela e, em fins de 2018 e início de 2019, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos divulgou dois Relatórios sobre a situação no país – o Relatório “Institucionalidad Democrática, Estado de

⁸⁴ PINTO, Lara Constantino. OBREGON, Marcelo F. Quiroga. A Crise dos Refugiados na Venezuela e a Relação com o Brasil. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 51, ano 15, 2018. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista051/a_crise_dos_refugiados_na_venezuela.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 06.

⁸⁵ MOREIRA, Paula Gomes. Entorno e Primeiras Respostas (G) Locais à Instabilidade na Venezuela. **IPEA: Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, número 18, jan./jun. 2018. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/180618_brua_18_ensaio07.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 88.

⁸⁶ BASTOS, Julia Pedroni Batista; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela em Crise: O Que Mudou com Maduro?. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 52, ano 15, 2018. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/venezuela_em_crise.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 08.

⁸⁷ BARBOSA, Carolina Coelho; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela para Além das Fronteiras: Análise do Impacto da Crise Venezuelana na População e na Saúde Pública de Roraima. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 54, ano 15, 2018. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista054/venezuela_para_alem_das_fronteras.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 06

⁸⁸ ALMEIDA, Guilherme Assis de. Direitos Humanos e Não Violência. *Apud*: SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro**: Análise da Efetividade da Proteção Nacional. Dissertação de Mestrado. Repositório Institucional UFAL, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4365>>. Acesso em: 04 jun. 2019. P. 16.

Derecho y Derechos Humanos en Venezuela – Informe de País”, de 31 de dezembro de 2018; e o Relatório nº 02/2018, de 02 de março de 2018. Em ambos, as conclusões apontaram que:

Desde hace varios años, la CIDH ha venido observando un paulatino deterioro en la institucionalidad democrática y la situación de derechos humanos em Venezuela que se ha profundizado e intensificado significativamente a partir del 2015.

(...) La alteración del orden constitucional em Venezuela fui posible por una serie de factores que determinan que el país presente, en general, serias deficiencias em su institucionalidad democrática.⁸⁹

A resposta do governo Venezuelano não foi na direção de aceitar as recomendações dos Relatórios. Em verdade, a manifestação da OEA acirrou ainda mais o clima de tensão entre a organização e o Estado venezuelano, o qual, ainda em 2017, denunciou a Carta da Organização dos Estados Americanos, notificando-lhe acerca de sua saída do sistema regional⁹⁰ – que se tornou definitiva em abril de 2019 –, sob o argumento de que o organismo fomentaria um plano de intervencionismo e tutela que, para além de buscar derrubar o governo de Nicolás Maduro, pretenderia destruir os modelos e ideias bolivarianos, através de manobras nitidamente imperialistas⁹¹.

O sistema regional, portanto, enfraquecido pela saída de Venezuela da OEA, pouca força possui quanto à tomada de providências acerca da violação de direitos humanos no território daquela nação. E a configuração é ainda mais fragilizada ao observar-se que, desde dezembro de 2016, a Venezuela também não faz mais parte do Mercosul: por se tratar de organização intergovernamental, suas diretrizes políticas e jurídicas são assimiladas internamente de maneira autônoma pelos Estados membros⁹², não havendo, no bloco, mecanismos capazes de garantir a aplicação das normativas de sua autoria. Os integrantes,

⁸⁹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos em Venezuela**: Informe de País. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, dez. 2017. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/venezuela2018-es.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2019. P. 17.

⁹⁰ JACOMINI, Alessandro; FERNANDES, Gabriela Simoni; MACIEL, Letícia Maerki. Os Refugiados Venezuelanos e sua Recepção da Nova Lei de Migração. **UNASP: ACTA Científica**, São Paulo, volume 26, número 01, 2017. Disponível em: <<https://revistas.unasp.edu.br/acch/article/view/1135/1044>>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 33 – 34.

⁹¹ Carta de Nicolás Maduro ao Secretário Geral da OEA, notificando-o acerca da denúncia a Carta da organização, em 27 de abril de 2017. Disponível em: <<http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2019/04/carta-oea-2.pdf>>. Acesso em 14 de out. de 2019. P. 03.

⁹² DUTRA, Gleiby Dornelas. **Crônicas de uma Integração Anunciada**: Diálogo entre o Direito Mercosulino e o Ordenamento Jurídico Brasileiro. Trabalho de Conclusão de Curso. Repositório Institucional UFPE, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/24365>>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 09.

portanto, assimilam o direito emanado da associação econômica de acordo com seus interesses políticos e nacionais.

No caso venezuelano, os países votantes do Mercosul compreenderam que a Venezuela havia renunciado à obrigação do cumprimento de cerca de 80% das normas estabelecidas no Protocolo de Adesão ao bloco e, desta forma, com base no Protocolo de Ushuaia⁹³, suspenderam indefinidamente a participação da nação⁹⁴.

De se mencionar que, as Nações Unidas, através do ACNUR, já exarou orientação no sentido do reconhecimento da condição de venezuelanos enquanto refugiados, nos moldes da Nota de Orientação sobre Considerações de Proteção Internacional para Venezuelanos⁹⁵, inicialmente editada em março de 2018.

Ainda, no Brasil, o CONARE, órgão responsável (i) pela decisão, em primeira instância, da concessão do *status* de refugiado, (ii) pela coordenação de medidas protetivas, assistencialistas e de apoio, e (iii) pela expedição de resoluções para esclarecer a execução de normas, em 13 de junho de 2019, através da Nota Técnica nº 3/2019/CONARE-Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ, concluiu:

10.1. Diante da extensa pesquisa de país de origem, analisada à luz dos critérios de Cartagena, reconhecidos pela comunidade internacional, considero que a Venezuela apresenta grave diagnóstico institucional com múltiplas violações dos direitos humanos e, com fulcro no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474/97, submeto à apreciação do Comitê Nacional para os Refugiados que reconheça a situação de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos em todo o território na Venezuela, com base nos critérios inspirados na Declaração de Cartagena (...).⁹⁶

⁹³ O Protocolo aponta que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais são condições essenciais para a vigência e evolução do processo de integração entre os Estados-partes, autorizando, em seu art. 6º, que os Estados votantes deliberem pela suspensão de outro Estado caso se configura situação de ruptura da ordem democrática.

⁹⁴ JACOMINI, Alessandro; FERNANDES, Gabriela Simoni; MACIEL, Letícia Maerki. Os Refugiados Venezuelanos e sua Recepção da Nova Lei de Migração. **UNASP: ACTA Científica**, São Paulo, volume 26, número 01, 2017. Disponível em: <<https://revistas.unasp.edu.br/acch/article/view/1135/1044>>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 29.

⁹⁵ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Nota de Orientação sobre Considerações de Proteção Internacional para Venezuelanos – Atualização 01**. UNHCR: Genebra, maio 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Atualizac%CC%A7a%CC%83o-Guidance-Note.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2019.

⁹⁶ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica nº 3/2019/CONARE-Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ**. CONARE: Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf>. Acesso em 14 out. 2019.

3.2. O Decreto nº 25.681-E, de 01 de agosto de 2018

A chegada de migrantes venezuelanos é sensivelmente maior nas cidades fronteiriças, à exemplo de Pacaraima/RR. Como visto, o próprio estado de Roraima recebeu em torno de 81% dos mais de 80 mil pedidos de refúgio efetuados em território nacional no ano de 2018; e os números, destaque-se, sequer refletem com exatidão a quantidade de imigrantes forçados: as informações das Nações Unidas⁹⁷ indicam que, em junho de 2019, dos 4 milhões de residentes da Venezuela que deixaram o país, apenas 1/8 havia formalmente solicitado o reconhecimento do *status* de refugiado.

O impressionante ritmo do fluxo de saída da Venezuela fez com que, na América Latina, os governos da região articulassem mecanismos para coordenar respostas e assegurar segurança jurídica, social e econômica aos venezuelanos, à exemplo do Plano Regional Humanitário de Resposta para Refugiados e Migrantes (RMRP), de dezembro de 2018, que estabelece um “modelo de coordenação e estratégia para responder às necessidades dos venezuelanos em deslocamento e garantir sua inclusão social e econômica nas comunidades que os recebem”⁹⁸.

Na contramão desta expectativa, no entanto, o Governo do Estado de Roraima, em 01 de agosto de 2018, publicou o Decreto nº 25.681-E, visando regulamentar as condições de acesso de cidadãos venezuelanos à serviços públicos estaduais, bem como implementar um sistema de fiscalização mais efetivo quanto à entrada e permanência daqueles indivíduos em solo roraimense.

De acordo com o ente federativo, três espécies de causas fundamentariam a tomada de providências determinada em sede da referida norma. A primeira delas seria a omissão e falha na prestação de assistência por parte da União: segundo o Governo de Roraima, as ações federais no controle de fronteira estariam sendo ineficientes, permitindo que “pessoas que não se enquadram na situação de refugiados ingressem em território nacional de forma indiscriminada e sem as cautelas sanitárias e de antecedentes criminais”.

⁹⁷ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Global Trends: Forced Displacement in 2018**. UNHCR: Genebra, 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#_ga=2.232375069.342964867.1570396036-843180760.1568775562>. Acesso em: 08 out. 2019. P. 24.

⁹⁸ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Plano de Emergência para Refugiados e Migrantes da Venezuela é Lançado. **ACNUR**, dez. 2018. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2018/12/14/plano-de-emergencia-para-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-e-lancado/>>. Acesso em: 14 out. 2019.

Ainda mais, a recusa do governo federal em repassar o valor de R\$184 milhões – que de acordo com a alegação do estado de Roraima a ele são devidos à título de “ressarcimento decorrente de gastos com serviços públicos postos à disposição dos imigrantes” –, e o compromisso não cumprido da União quanto à instalação de um hospital de campanha na capital, Boa Vista, estariam saturando o sistema público de prestação de serviços, mormente o de saúde.

O segundo grupo de fundamentos para as diretrizes refere-se ao aumento da demanda de serviços públicos estaduais para imigrantes, principalmente nos municípios de Pacaraima e Boa Vista, nos quais a presença de migrantes é mais numerosa e evidente. Tal situação estaria sobrecarregando unidades de atendimento à população em diversas áreas, “em especial saúde, educação, segurança pública e sistema prisional”.

Além disso, o volume de venezuelanos também teria ocasionado um aumento na parcela de idosos e menores, filhos de imigrantes, em situação de rua, ante a sua séria situação de vulnerabilidade social, o que representaria a inobservância dos Estatutos do Idoso e da Criança e do Adolescente (ECA), e do “preconizado pela Operação Acolhida do Governo Federal”.

A terceira categoria de razões da determinação da Governadora Suely Campos se relacionaria a um suposto aumento na criminalidade que acomete o estado de Roraima, a partir da multiplicação dos imigrantes forçados em solo nacional. A exposição de motivos do Decreto declara que as informações de inteligência policial dão conta de que os estrangeiros estariam associados ao surgimento de facções criminosas no estado; e que haveria muitos crimes ocorrendo em detrimento de agentes públicos, o que poderia “colocar em risco a relação desses estrangeiros com os profissionais que desempenham suas funções nos atendimentos dos serviços públicos”.

Não bastasse isso, informa-se que a polícia registrou um “aumento de ocorrências de invasões de prédios públicos e propriedades privadas, por parte de imigrantes, comprometendo a ordem pública, a paz social e o respeito à Constituição Federal e Estadual”. Neste ponto, o diploma legal considera, ainda, que as condutas ilegais/criminosas supramencionadas poderiam dar ensejo à perda da condição de solicitante de refúgio ou de refugiado, sujeitando, portanto, os imigrantes à deportação e/ou expulsão, nos moldes do art. 5º da norma.

Dada a importância do referido Decreto para o presente trabalho, indispensável colacionar os seus dispositivos legais, *in verbis*:

DECRETA:

Art. 1º. Fica declarada a **atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos estaduais em todo o território do Estado de Roraima**, provocada pela intensificação do fluxo migratório de indivíduos oriundos da República Bolivariana da Venezuela.

Art. 2º. Fica autorizado o uso do Posto Fiscal da Secretaria de Estado da Fazenda localizado ao **Município de Pacaraima para controle de pessoas, bagagens, veículos, bem como verificação de documentação necessária ao trânsito e permanência em território nacional.**

Art. 3º. Determino que **os serviços públicos** prestados pelo Governo do Estado de Roraima diretamente à população sejam **regulamentados para o fim de salvaguardar aos cidadãos brasileiros o acesso irrestrito a tais serviços:**

I – A Secretaria de Estado da Saúde deverá editar Portaria regulamentando o seguinte:

a) **controle e regulamentação** do serviço público de saúde, especialmente no que tange ao **acesso** de cidadãos brasileiros e estrangeiros a **consultas, exames, atendimento de urgência e emergência e cirurgias;**

b) todo paciente que receber alta médica deverá deixar a unidade de saúde em que estava internado, a fim de desocupar o leito o mais brevemente possível.

II – A Delegacia Geral de Polícia Civil deverá editar Portaria regulamentando o seguinte:

a) controle e regulamentação dos serviços prestados aos cidadãos, como **emissão de carteira de identidade, serviços do Instituto Médico Legal, registro de ocorrências em delegacias**, dentre outros;

III – Outras Secretarias de Estado e unidades da administração indireta também poderão editar portarias a fim de **regulamentar o acesso aos serviços públicos** por cidadãos brasileiros e estrangeiros.

Parágrafo único. **Para acesso aos serviços públicos** oferecidos pelo Governo do Estado de Roraima a estrangeiros, **com exceção de urgências e emergências, é necessária a apresentação de passaporte válido**, a não ser os indivíduos oriundos de Argentina, Paraguai e Uruguai, que gozam dos direitos e prerrogativas do Mercosul, e que podem apresentar **documento de identidade válido.**

Art. 4º. Determinar ao Departamento Estadual de Trânsito e à Polícia Militar de Roraima **que intensifique as fiscalizações de trânsito** e aqueles **veículos estrangeiros flagrados em situação irregular de ingresso no país deverão ser recolhidos** e encaminhados à Receita Federal do Brasil em Roraima para as providências cabíveis.

Art. 5º. Aqueles **cidadãos estrangeiros que praticarem atos contrários aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal e Constituição do Estado de Roraima**, inclusive a **violação de direitos fundamentais assegurados aos cidadãos brasileiros**, tais como direito à vida, à integridade física, à propriedade, dentre outros, estão sujeitos às normas legais cabíveis, **devendo a autoridade policial responsável adotar as providências necessárias para procedimentos de deportação ou expulsão**, conforme o caso.

Art. 6º. Determinar às autoridades policiais do Estado de Roraima que **impeçam a turbação ou o esbulho da posse de imóveis públicos e particulares**, e ainda determinar à Procuradoria Geral do Estado que adote as providências para reintegração de posse nos casos em que já se tenha consumado a invasão de propriedade pública do Estado de Roraima.

Art. 7º. Determinar à Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social que adote medidas para assegurar os direitos previstos no Estatuto do Idoso e no Estatuto da Criança e do Adolescente aos idosos e às crianças em situação de vulnerabilidade, especialmente as que estiverem sendo exploradas para mendicância, com acionamento, inclusive, do Conselho Tutelar do município onde ocorrer o fato.

(grifos nossos).

O debate trazido pelo ato emanado do governo de Roraima, portanto, gira em torno da oferta e disponibilização de serviços essenciais e, na prática, implica numa maior rigidez no acesso de refugiados e imigrantes de origem não-mercosulina àqueles serviços.

Com efeito, após entrar no país, os estrangeiros precisariam apresentar passaporte válido para pretender acessar os serviços fornecidos pelo governo, em inúmeras esferas, e apenas podendo fazê-lo sem a documentação nos casos de urgência e emergência. A validade do registro também é exigida quanto aos veículos em circulação no estado de Roraima, existindo autorizativo de constrição dos bens por parte do Departamento Estadual de Trânsito e da Polícia Militar, em havendo qualquer mácula.

Além disso, a constatação de irregularidades da permanência do imigrante, tanto em caso de entrada irregular, quanto nas hipóteses de cometimento de crimes, ensejariam a

expulsão/deportação do sujeito, através de encaminhamento realizado pela Polícia Civil e por agentes da Segurança Pública.

3.3. A Ação Civil Pública nº 002879-92.2018.4.01.4200

A publicação do Decreto nº 25.681-E/RR aconteceu rodeada de polêmicas e controvérsias, o que ensejou, inclusive, a expedição, por parte do Ministério Público Federal, da Recomendação nº 20/2018/MP/RR, a qual advertiu a Governadora de Roraima a não publicar (ou revogar, caso já publicado) o ato normativo, bem como aconselhou que os agentes públicos mencionados no Decreto se abstivessem de regulamentar a norma.

O órgão, nos moldes do art. 127 da CRFB/88, é responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e, neste sentido, concluiu que:

(...) os dispositivos do Decreto, ao preverem a edição de regulamentação diferenciadora em relação às condições de acesso de cidadãos brasileiros e estrangeiros aos serviços públicos estaduais (art. 3º do decreto) implica inaceitável violação aos valores constitucionais brasileiros;

A medida de condicionamento do atendimento em serviços públicos à apresentação de passaporte válido (art. 3º, parágrafo único do Decreto), para o MPF, seria discriminatória e sem amparo legal, ferindo uma série de compromissos adotados pelo Estado brasileiro. O mesmo aconteceria em relação à orientação de maior empenho nas ações de policiamento *lato sensu* especificamente sobre grupos oriundos da Venezuela (art. 1º do Decreto).

Ademais, a instituição aponta que o Decreto encerraria enorme contradição em si mesmo, já que, ao mesmo tempo em que se justifica em função da “crise” provocada pela específica migração de venezuelanos, acaba por atingir indistintamente a todos os estrangeiros de origem não-mercosulina, como haitianos e cubanos. A contradição existiria, ainda, em função da fragilização da segurança epidemiológica brasileira, ante a “imposição de obstáculos à prevenção, diagnósticos e tratamento de estrangeiros”, o que poderia proliferar moléstias em solo nacional.

Afora isso, teria invadido competências exclusivas da União, no tocante à execução do serviço de polícia de fronteiras, bem como à legislação sobre imigração, entrada, extradição e

expulsão de estrangeiros, na forma dos arts. 21, XXII, 22, XV, e 144, §1º, III, todos da CRFB/88. A usurpação teria ocorrido, ainda, quanto ao controle de ingresso no território brasileiro e aos mecanismos para expulsão, regulados pelos arts. 38 e 48, da Lei nº 13.445/2017; e quanto aos procedimentos sobre veículos estrangeiros, tratados por meio dos arts. 6º, III e 7º, da Instrução Normativa nº 1.602/2015 da RFB.

O MPF complementa, apontando que além de “não apresentar nenhuma medida que se configure idônea a remediar os efeitos da crise migratória”, o instrumento normativo serve como meio de marginalização e xenofobia, e que sua manutenção ensejaria a caracterização de “crimes contra a vida, na forma omissivo-comissiva, ante o dever de cuidado a que se refere o art. 13, §2º, ‘a’, do Código Penal, bem como a prática de atos de improbidade administrativa, na forma do art. 11, da Lei nº 8.429/1992”.

Acontece que Recomendação nº 20/2018/MP/RR foi divulgada pelo Ministério Público Federal somente no dia 02 de agosto de 2018, ou seja, um dia após a entrada em vigor do Decreto nº 25.681-E. Para mais, havia sido noticiado, na data supra, que alguns órgãos no estado de Roraima já estavam fazendo cumprir os efeitos do Decreto. Diante deste cenário, e considerando a urgência do caso, a Defensoria Pública da União e Ministério Público Federal ajuizaram, em 03 de agosto de 2018, Ação Civil Pública – com pedido de Tutela Provisória de Urgência Antecipada – em face da União Federal e do estado de Roraima.

O processo foi registrado sob o nº 002879-92.2018.4.01.4200, e objetivava condenar o governo roraimense a se abster (*i*) de privar o acesso dos migrantes e refugiados oriundos de países não integrantes do Mercosul à serviços públicos, ou condicioná-los à apresentação de qualquer documento específico; (*ii*) de realizar procedimentos voltados à deportação e expulsão de migrantes. Além disso, DPU e MPF requereram que, ao final, fosse declarada incidentalmente, a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º, parágrafo único, e 5º da norma vergastada.

A petição inicial preconizou que os pleiteantes de refúgio, migrantes econômicos e indígenas – com dinâmica própria de migração – estariam chegando ao Brasil em condição de extrema vulnerabilidade socioeconômica e, por tal razão, dependeriam, inquestionavelmente, da assistência dos serviços públicos brasileiros, mormente os de saúde e de regularização migratória. Nesse contexto, seria de responsabilidade internacional da nação brasileira a implementação de políticas públicas voltadas ao acolhimento e à garantia de tratamento igualitário entre nacionais e estrangeiros.

Com base no art. 109, II⁹⁹, da CRFB/88, as partes autoras buscaram demonstrar que a política adotada pelo estado de Roraima seria discriminatória, obstando de forma inconstitucional e ilegal o amplo exercício de direitos humanos. Assim, de maneira semelhante ao alinhavado na Recomendação nº 20/2018/MP/RR, inferiu-se que a irregularidade do status migratório de um indivíduo não poderia ser utilizada como motivação idônea para obstaculizar o pleno gozo do direito à saúde, e que caberia à polícia de fronteira (União) fiscalizar a entrada e estadia de migrantes no território nacional, bem como sua retirada, por meio de deportação, expulsão ou, ainda, repatriação.

No tocante ao direito à saúde, o pedido fundamentou-se nos seguintes diplomas legais: Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) – art. 2º, item 02, e art. 12; Protocolo de San Salvador (1988) – arts. 3º e 10; Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) – art. 23; CRFB/88 – art. 5º, caput e §2º, e arts. 6º e 196; Lei nº 9.474/1997 – art. 43; Lei nº 13.445/2017 – art. 3º, II, VI, IX e XI, e art. 4º, VIII. Em relação à atribuição de competência para deportação e expulsão, nas seguintes normas: Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) – art. 22, item 07; Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) – art. 32, item 02; CRFB/88 – art. 21, XXII, e art. 22, XV; Lei nº 13.445/2017 – art. 38; Decreto nº 9.199/2017 – arts. 188, 191 e 195, §1º.

Em 05 de agosto de 2018, o juízo da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Roraima exarou decisão interlocutória julgando o pedido liminar formulado na exordial. Em sua argumentação, o magistrado reconheceu que o Decreto traz dispositivos que invadem as competências material e legislativa da União (arts. 2º, *caput*, e 5º, *caput*), bem como dispositivos claramente discriminatórios à condição jurídica dos estrangeiros (art. 4º, parágrafo único), e que, ainda que os venezuelanos não fossem considerados como refugiados, a tratativa representaria violação ao compromisso fixado pela Lei nº 13.445/2017 e pelo Decreto nº 9.199/2017.

Por outro lado, durante a exposição o juízo utilizou-se de julgado que defende não competir ao judiciário alterar a política pública traçada pelos órgãos competentes para a concessão da condição de refugiado ou de vistos permanentes, nem mesmo por questões humanitárias; e que afora as hipóteses previstas na Lei nº 9.474/1997, a imigração não seria

⁹⁹ Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: (...) III – as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;

um direito do estrangeiro, mas uma concessão do Estado, que, verificando a inconveniência do adventício em seu território, poderia, inclusive, exigir-lhe a retirada compulsória.

Ainda mais, afirmou que haveria de se rechaçar a ideia de que “em matéria de imigração a União tudo pode, e os estados e municípios tudo devem suportar” e, neste sentido, o estado de Roraima não poderia ter sua “autonomia sufocada pela imigração exponencial de venezuelanos decorrente da permissividade da União”.

No dispositivo, então, fez constar o deferimento liminar para:

(a) suspender os efeitos dos artigos 2º, 3º, parágrafo único, e 5º do Decreto Estadual nº 25.681-E, de 1º de agosto de 2018 (DOE nº 3287, de 1/8/2018, pág. 2), naquilo que impliquem discriminação negativa em relação aos imigrantes venezuelanos ou sua deportação ou expulsão;

(b) designar audiência de tentativa de conciliação após a emenda e o prazo de resposta, sem prejuízo de conciliação extrajudicial;

(c) determinar que a União, através da ANVISA (Ministério da Saúde), cumpra as exigências do Regulamento Sanitário Internacional, sobretudo em relação a vacinação compulsória, dos imigrantes venezuelanos que tenham sido admitidos até a data desta decisão;

(d) suspender a admissão e o ingresso no Brasil de imigrantes venezuelanos a partir da ciência desta decisão e até que se alcance um equilíbrio numérico com o processo de interiorização e se criem condições para um acolhimento humanitário no estado de Roraima.

A deliberação do juízo, portanto, apesar de deferir o pleito da DPU e do MPF no sentido de fazer suspender alguns artigos do Decreto que confrontavam diretamente o ordenamento jurídico brasileiro, restou *extra petita*, concedendo provimentos não postulados pelas partes autoras. O principal ponto decidido fora do pedido, indiscutivelmente, trata da determinação da suspensão da admissão e ingresso no país de imigrantes venezuelanos, ou seja, de efetivo fechamento da fronteira.

A Advocacia Geral da União, em face da decisão interlocutória de primeiro grau, interpôs recurso de Agravo de Instrumento, tombado sob o nº 0010839-89.2018.4.01.0000, requerendo a suspensão integral da medida liminar. A irresignação foi analisada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em regime de plantão, no dia 07 de agosto de 2018, tendo a Vice-Presidência do Tribunal compreendido pela necessidade de suspensão parcial da tutela

antecipada, no ponto em que havia ela determinado a suspensão da admissão e do ingresso, no Brasil, de imigrantes venezuelanos.

O desembargador indicou que o capítulo da decisão que vedou a entrada de venezuelanos em território nacional esbarra nos próprios pedidos deduzidos na Ação Civil Pública. Isso porque os autores “buscavam, fundamentalmente, ampliar o acesso dos imigrantes venezuelanos à vasta gama de serviços públicos brasileiros, o que, por óbvio, não é compatível com a ideia de lhes impedir até mesmo o ingresso no território nacional”.

Não bastasse o argumento acima expedido, que, por si só, autorizaria a cassação da decisão, o juízo encerrou que também materialmente a determinação de fechamento de fronteiras não se sustentaria. Para corroborar a afirmação, apontou a Lei nº 13.445/2017, os Decretos nº 9.199/2017, nº 9.285/2018 e nº 9.286/2018, além da Medida Provisória nº 820/2018, diplomas que expressam a opção da nação brasileira, em relação ao migrante, pela ampliação do reconhecimento de seus direitos sociais e dos valores humanitários a ele intrínsecos. Conclui, assim:

Todavia, quando nos vemos diante do nosso primeiro fenômeno migratório, e sem que fizéssemos qualquer alteração na legislação de regência, nos deparamos com um comando judicial que, a pretexto de aperfeiçoar a concretização desses direitos, proíbe o indivíduo de se tornar um imigrante, impossibilitando-o, por via oblíqua, de ser sujeito de todos os direitos que lhe seriam garantidos acaso cruzasse a fronteira.

(...) Chega a ser frustrante alcançar tantas conquistas sociais, positivá-las por meio de processo legislativo regular e, por via da intervenção judicial, impedir a concretização dos princípios legais correspondentes.

Apesar de reconhecida, pelo segundo grau, a grave violação das ordens pública e jurídica presente na liminar, noticiou-se que durante os dias 06 e 07 de agosto de 2018 – exatamente no curto lapso temporal durante o qual a decisão de primeiro grau subsistiu – a fronteira entre Brasil e Venezuela, no ponto entre as cidades de Pacaraima/RR e Santa Elena de Uairém, ficou fechada por cerca de 15 horas.

Em sede do feito, a União, que originalmente constava no pólo passivo da demanda, requereu a sua migração para o pólo ativo. A providência, apesar de não prevista expressamente pela Lei nº 7.347/1985 – que disciplina a Ação Civil Pública –, é amplamente aceita pela doutrina e pela jurisprudência, aplicando-se, neste caso, de forma análoga, o art.

6º, §3º, da Lei nº 4.717/1965 (Lei de Ação Popular), e o art. 17, §3º, da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

Segundo a AGU, o ente público federal teria interesse na proteção do bem jurídico ofendido através das determinações do estado de Roraima, de modo que, pautado no interesse público, poderia atuar ao lado dos autores da ação, tanto para garantir o exercício de suas competências privativas, quanto para evitar medidas que possam sujeitar o Estado brasileiro à responsabilização internacional.

DPU e MPF se manifestaram no sentido de consentir com o pedido da União, e ainda, considerando que a diligência implicaria em instauração de conflito entre entes federativos, requereram a remessa dos autos ao STF, em vistas da competência originária atribuída pelo art. 102, I, ‘f’¹⁰⁰, da CRFB/88.

Ato contínuo, o juízo da 1ª Vara Federal, em 15 de julho de 2019, exarou despacho deferindo os pedidos supra e determinando a remessa dos autos à Suprema Corte para que decida sobre a existência ou não de conflito federativo¹⁰¹.

3.4. A Ação Cível Originária nº 3121/RR

De se observar que a Ação Civil Pública acima exposta não fora a única ação judicial proposta com a finalidade de estabelecer medidas adequadas às tratativas do fluxo de venezuelanos em Roraima. Ainda em 13 de abril de 2018 – antes da edição do Decreto nº 25.681-E, portanto – o ente estadual apresentou à jurisdição do Supremo Tribunal Federal a Ação Cível Originária, autuada sob o nº 3121, cujos pedidos objetivos, em face da União Federal, foram:

- a) A condenação para promover medidas administrativas nas áreas de controle policial, saúde, e vigilância sanitária na fronteira;
- b) A determinação de transferência imediata de recursos federais para suprir custos suportados pelo estado na prestação de serviços públicos aos venezuelanos;

¹⁰⁰ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: (...) f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

¹⁰¹ Até a última consulta processual, realizada em 11 de outubro de 2019, às 02h22min, os autos ainda não haviam sido remetidos ao STF.

c) A determinação para que a União procedesse ao fechamento temporário da fronteira entre Brasil e Venezuela, ou à limitação do ingresso de venezuelanos em território nacional.

De acordo com o estado de Roraima, a omissão da União no controle das fronteiras representaria descumprimento, por parte do organismo federal, dos deveres à ele atribuídos através da CRFB/88, “à levar a uma disfuncionalidade geradora de ônus excessivo ao ente político estatal”. Para comprovar a alegação, afirma-se decretado, em dezembro de 2017, estado de emergência social em Roraima, bem como aponta-se que, não obstante a edição da Medida Provisória nº 820/2018¹⁰², nenhum recurso adicional haveria sido efetivamente transferido pela União ao estado, até o momento da propositura da ação, o que estaria acarretando um colapso nos serviços básicos roraimenses.

Em julgamento datado de 06 de agosto de 2018, a Ministra Relatora Rosa Weber apreciou o pedido liminar, assentando, inicialmente, a competência originária do STF para apreciar o feito com base no já mencionado art. 102, I, ‘f’, da CRFB/88. Isso porque a pretensão veiculada pelo estado de Roraima configuraria situação de típico conflito federativo, já que envolve recursos e responsabilidades concorrentes de dois entes, “com potencial de quebrar o necessário equilíbrio harmonioso” da federação.

Em sua argumentação, além de expor questões relativas às competências material e legislativa da União, conforme arts. 22, X; 21, XXII; 144, §1º, III; e 91, §1º, III, todos da CRFB/88, fez constar que toda a sistemática migratória brasileira é voltada no sentido da prevalência dos direitos humanos e da cooperação entre os povos para progresso da humanidade, razão pela qual “medidas a respeito das quais se pode antever forte potencial de causar significativo impacto negativo sobre a proteção de direitos humanos são, *prima facie*, obstaculizadas pela cláusula constitucional asseguradora do devido processo legal substantivo”.

De acordo com a julgadora, a adoção de um regramento voltado à maximização da proteção dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana, e, conseqüentemente, à proteção dos refugiados, faz com que sejam vedadas medidas que restrinjam migrações, ainda que irregulares, sob pena de que o sistema se torne inacessível àqueles que dele necessitam. Neste sentido, ressalta que o ordenamento jurídico internacional reconhece que “a pessoa que

¹⁰² Que dispunha sobre “medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária”, posteriormente convertida na Lei nº 13.684/2018.

atende os critérios da definição é um refugiado, independentemente do reconhecimento formal dessa condição pelas autoridades responsáveis por apreciar o pedido de refúgio no país de destino”.

Sendo o reconhecimento meramente declaratório, aplicar-se-ia, ainda, o já mencionado Princípio do *Non-Refoulement*, a impedir que o Estado de acolhida pretenda “devolver” o indivíduo ao Estado de origem, antes da apreciação devida de sua condição. E tal princípio possui ainda mais força no Estado brasileiro ao considerar-se que o ordenamento jurídico pátrio realizou escolha política no sentido de acolher um conceito amplo de “refugiado”, na Lei nº 9.474/1997, à incluir também, como visto, as situações de grave e generalizada violação de direitos humanos.

A Ministra afirma, ainda, que “mesmo quando não enquadrados em hipótese válida de incidência das normas internacionais de proteção de refugiados, imigrantes irregulares com frequência são pessoas em situação de vulnerabilidade que fazem jus à proteção geral conferida pelos instrumentos basilares de proteção dos direitos humanos, aplicáveis a toda e qualquer situação de fluxo migratório irregular”. E ainda: “nessa linha, não se justifica, em razão de dificuldades que o acolhimento de refugiados naturalmente traz, partir para a solução mais fácil de ‘fechar as portas’, equivalente, na hipótese, a ‘fechar os olhos’ e ‘cruzar os braços’”.

Não bastasse isso, registrou que, ainda que observadas todas as normas nacionais e internacionais adotadas pelo Brasil, a decisão pelo fechamento da fronteira configuraria atribuição de competência exclusiva do Presidente da República, nos termos do art. 84, VII, da CRFB/88, na qualidade de Chefe de Estado.

Com base na argumentação, indeferiu o pedido liminar de fechamento temporário da fronteira com a Venezuela, bem como de qualquer espécie de limitação do ingresso de refugiados no país.

Apresentados Embargos de Declaração pelo ente estatal, foram conhecidos e rejeitados em sua integralidade, conforme decisão de 23 de agosto de 2018.

De se destacar que, ainda em 03 de agosto de 2018, a União noticiou nos autos a publicação do Decreto nº 25.681-E/RR, nos moldes acima expostos, argumentando sua inconstitucionalidade e requerendo, em vistas disso, e de forma incidental, a suspensão imediata da norma e o enquadramento da medida como ato atentatório à dignidade da justiça,

com consequente sanção a ser aplicada ao estado de Roraima, na forma da legislação processual civil.

Após emissão de parecer por parte da PGR, em 08 de agosto de 2018, a Ministra Relatora apreciou o pedido, reconhecendo que o Decreto configurou-se como medida “não só capaz de tisonar princípios em exame no presente processo, mas também de alterar substancialmente o estado de fato e de direito e, de forma oblíqua, propiciar a obtenção dos resultados almejados pelo autor”, o que implica em violação ao art. 77, IV e VI, §§1º, 2º e 7º; e art. 139, III e IV, ambos do CPC/2015.

De tal feita, concluiu que, similarmente ao alinhavado no julgamento da liminar, o teor das determinações constantes da norma estadual poderia inviabilizar as garantias individuais dos migrantes, e interferir negativamente na fruição plena de seus direitos, razão pela qual determinou a suspensão cautelar do Decreto nº 25.681-E/RR – de se mencionar, após a decisão do TRF1 apresentada no tópico 3.3.

Sob a via de Ação Cautelar Incidental, o estado de Roraima voltou a requerer, em tutela provisória, a determinação da “suspensão temporária da imigração na fronteira Brasil-Venezuela”, bem como de condenação da União para redistribuir, diariamente, imigrantes venezuelanos para outros estados da federação, sob pena de multa diária de um milhão de reais. Ainda mais, Roraima requereu que a União procedesse à (i) instalação de uma estrutura administrativa federal para executar medidas de “barreira sanitária” de natureza preventiva e de controle; e à (ii) instalação de um “hospital de campanha” do Exército, destinado ao atendimento exclusivo de venezuelanos.

Após manifestação da União, a Min. Rosa Weber julgou o pedido incidental, em 23 de agosto de 2018, indicando que: “o pedido de ‘fechamento temporário da fronteira’, análogo ao pedido de ‘suspensão temporária da imigração através da fronteira (...)’, já foi apreciado de forma exaustiva”; e que, quanto aos demais pedidos, as informações prestadas pelo governo federal dão conta que “a situação encontra-se em plena evolução, com equipes do Governo Federal em visitas ao estado de Roraima, bem como com o envio de recursos humanos para reforço no local”.

Na mesma data, a ministra exarou Despacho saneador, em sede do qual apontou que, embora a União alegue que inúmeras medidas estão sendo tomadas, sob sua responsabilidade, resta claro que há uma ação com alto potencial para solucionar efetivamente a questão: a

“interiorização” de imigrantes para outros estados e para o Distrito Federal. Apesar disso, indicou que há conhecimento de que os números atingidos até o momento são ínfimos, e que o processo figura como providência a ser tomada com urgência, razão pela qual determinou a apresentação nos autos, pela União, de documentos que esclareçam, de forma efetiva, as diretrizes e dados atuais quanto ao recurso da “interiorização”.

Em função de acordo firmado entre as partes, na forma do art. 313, II, do CPC/2015, em 14 de maio de 2019, a Ministra Relatora determinou a suspensão do feito por 06 meses. Não obstante, antes de vencido o prazo, o estado de Roraima voltou aos autos para informar que os esforços empreendidos pela União Federal em sede da “Operação Acolhida” não estariam sendo suficientes para solucionar os graves problemas financeiros por que passa em decorrência do elevado fluxo migratório¹⁰³.

Considerando as informações, a Ministra julgadora determinou, em 12 de agosto de 2019, a manifestação da parte ré para esclarecer sobre eventuais contribuições financeiras repassadas ao estado roraimense, no ano de 2019. Há notícias de que houve manifestação da União, estando os autos conclusos para decisão da Relatora desde 17 de setembro de 2019.

4. A REGULAMENTAÇÃO BRASILEIRA E ANÁLISE DE SEU EFETIVO CUMPRIMENTO

Seguindo a tendência mundial, o Brasil passou a receber um volume considerável de imigrantes após a Segunda Guerra Mundial. À época, o país assinou a Convenção que instituiu a Organização Internacional para os Refugiados (OIR)¹⁰⁴ e, através de seu contato com a mesma, criou, por meio do Decreto nº 25.796/1948, uma Comissão Mista – Comitê Intergovernamental para Refugiados – com a finalidade de acolher pessoas deslocadas originárias da Europa¹⁰⁵. Apesar dos referidos indivíduos serem internacionalmente reconhecidos como refugiados, em terras brasileiras eram vistos como imigrantes comuns.

¹⁰³ Em sede da audiência de conciliação realizada em 18 de maio de 2018, o governo de Roraima apontou defasagem, a depender de ressarcimento, apenas referente ao ano de 2016, no montante de R\$184 milhões. O registro do mesmo valor também constou nos “considerandos” que justificaram a expedição do Decreto nº 25.681-E/RR.

¹⁰⁴ Agência especializada das Nações Unidas que iniciou suas operações em 1948 e, posteriormente, foi substituída pela atual ACNUR.

¹⁰⁵ SOUZA, Natalia Marim Bazilio de; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A Crise e o Refúgio dos Venezuelanos para o Brasil: A Evolução Histórica da Política Brasileira para Refugiados. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 53, ano 15, 2018. Disponível em: <

Durante os anos de 1964 e 1985, no entanto, houve uma ruptura no modelo de recepção, haja vista que o país esteve sob os domínios de uma ditadura militar que implicou na suspensão do regime democrático e na edição de atos normativos ditatoriais¹⁰⁶. No período, o Estado brasileiro, em função da supressão dos direitos humanos de seus próprios cidadãos, deixou de ser um território de amparo e passou a ser, em verdade, um “produtor” de refugiados^{107 e 108}.

A volta ao resguardo dos direitos humanos e a reabertura aos estrangeiros e refugiados no país apenas ocorreu com a redemocratização e, em 1991, já com maior grau de estabilidade política e sob a égide da Constituição Cidadã de 1988, o Ministério da Justiça editou a Portaria Interministerial nº 394, com dispositivo jurídico de proteção aos refugiados, que estabelecia procedimentos para solicitação e concessão de refúgio no Brasil¹⁰⁹.

Desde então, o Brasil figura como membro fixo do grupo de Estados que não apenas se preocupam, mas buscam efetivar o Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* em seu ordenamento jurídico interno¹¹⁰. Necessário, de tal modo, analisar o atual arcabouço normativo que vigora no Brasil, a fim de compreender qual o sistema de proteção assegurado hodiernamente aos imigrantes e refugiados.

https://www.derechocambiosocial.com/revista053/a_crise_e_o_refugio_dos_venezuelanos.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 06.

¹⁰⁶ Neste sentido: MOREIRA, Julia Bertino. **A Questão dos Refugiados nos Contextos Latino-Americano e Brasileiro**. 5º Simpósio dos Pós-Graduandos em Ciência Política da Universidade de São Paulo, USP, 2008. Disponível em: < http://www.geocities.ws/politicausp/relacoesinternacionais/soc_global/Moreira.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019. P. 08.

¹⁰⁷ SOUZA, Natalia Marim Bazilio de; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A Crise e o Refúgio dos Venezuelanos para o Brasil: A Evolução Histórica da Política Brasileira para Refugiados. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 53, ano 15, 2018. Disponível em: < https://www.derechocambiosocial.com/revista053/a_crise_e_o_refugio_dos_venezuelanos.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 06 – 07.

¹⁰⁸ MOREIRA, Julia Bertino. **A Questão dos Refugiados nos Contextos Latino-Americano e Brasileiro**. 5º Simpósio dos Pós-Graduandos em Ciência Política da Universidade de São Paulo, USP, 2008. Disponível em: < http://www.geocities.ws/politicausp/relacoesinternacionais/soc_global/Moreira.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019. P. 08.

¹⁰⁹ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas**. ACNUR. Ministério da Justiça: 2010. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019. P. 18.

¹¹⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 176.

4.1. A Constituição Federal de 1988 e a Normatização Internacional Assimilada no Brasil

Inicialmente, observe-se que a Constituição Federal de 1988 representou a consolidação da aludida redemocratização, após as duas décadas de militarismo por que passou o Brasil. Por tal razão, em seu corpo traz uma série de princípios que devem ser adotados pelo governo brasileiro no exercício de suas atividades, e que servem como condicionantes à interpretação de todas as outras normas da ordem jurídica.

Assim, logo em seu art. 1º elenca os fundamentos da República Federativa do Brasil, dentre os quais se destaca, no inciso III, a dignidade da pessoa humana, que servirá de base para a proteção dos direitos humanos no país. No art. 3º, estabelece como objetivos (i) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I), e (ii) a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem (...) e quaisquer outras formas de discriminação (inciso IV), os quais obrigam Estado, sociedade civil e indivíduos a atuarem em prol de sua realização¹¹¹.

Ainda mais, a Carta Magna estipula princípios que regerão o Brasil em suas relações internacionais, dos quais relevam-se: a prevalência dos direitos humanos (inciso II); a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (inciso IX); e a concessão de asilo político (inciso X). A professora Liliana Jubilut indica que:

Com base nesses princípios, pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo [*lato sensu*], são expressamente assegurados pela Constituição Federal de 1988, sendo ainda elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica.¹¹²

Merece destaque, ainda, o fato de que, no próprio art. 4º, a Constituição demonstra a pretensão de “integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”, conforme consta do parágrafo único.

O art. 5º, da CRFB/88, por sua vez, garante a “igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, bem como a “inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à

¹¹¹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 180.

¹¹² *Idem. Ibidem*. P. 181.

igualdade, à segurança e à propriedade” aos brasileiros e estrangeiros¹¹³ que se encontrem em solo nacional. Dessa forma:

(...) além de obrigar o Brasil a zelar pelo respeito aos direitos humanos e a conceder asilo, assegurando mediatamente o refúgio, a Constituição Federal de 1988 estipula a igualdade de direitos entre os brasileiros e os estrangeiros – incluindo-se os solicitantes de refúgio e os refugiados – do que se depreende que, salvo as exceções nele previstas, este documento coloca o ordenamento jurídico nacional, com todas as suas garantias e obrigações, à disposição dos estrangeiros que vêm buscar refúgio no Brasil.¹¹⁴

No mesmo dispositivo, o constituinte assegurou, em sede do §2º, que o rol de direitos e garantias expressos no corpo constitucional não exclui outros decorrentes do regime e princípios por ele adotados, ou dos tratados que o Brasil ratifique/venha a ratificar. E, nesta esteira, considerando a primazia dos direitos humanos e com a finalidade de dar-lhes ainda mais importância, a Emenda Constitucional nº 45/2004 inseriu, no art. 5º, o §3º, que admite que as convenções que versem sobre direitos humanos, desde que passem por um rito especial de ratificação – com aprovação por quórum qualificado –, possam ter o *status* de Emenda Constitucional, ou seja, de Constituição em si.

Há, até hoje, certa inquietação por parte dos juristas quanto ao *status* que se deve atribuir aos tratados internacionais em sede do ordenamento brasileiro. O posicionamento firmado em sede do Supremo Tribunal Federal¹¹⁵, no entanto, adotou uma espécie de “tripla hierarquia”. Assim, (i) os pactos que versem sobre direitos humanos, aprovados sob o rito especial do art. 5º, §3º, como supramencionado, receberão qualificação constitucional; (ii) os tratados que disponham sobre direitos humanos, mas que tenham sido ratificados pelo procedimento ordinário, terão *status* de supralegalidade, situando-se entre as leis e a Constituição; e (iii) as convenções internacionais que não versem sobre direitos humanos ingressarão no ordenamento jurídico pátrio como leis ordinárias.

¹¹³ A redação da CRFB/88 faz a garantia quanto aos “brasileiros e estrangeiros residentes no País”. No entanto, o entendimento da doutrina e jurisprudência nacionais é uníssono no sentido de que a disposição deve ser interpretada de acordo com a moderna sistemática internacional, que privilegia a proteção dos direitos humanos, bem como com os valores constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana, razão pela qual a garantia se estende a quaisquer estrangeiros, residentes ou não. MAZZUOLI, Valéria de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. *Apud*: JACOMINI, Alessandro; FERNANDES, Gabriela Simoni; MACIEL, Letícia Maerki. Os Refugiados Venezuelanos e sua Recepção da Nova Lei de Migração. **UNASP: ACTA Científica**, São Paulo, volume 26, número 01, 2017. Disponível em: <<https://revistas.unasp.edu.br/acch/article/view/1135/1044>>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 36

¹¹⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 182.

¹¹⁵ No RE nº 466.343-1/SP, julgado em 03 de dezembro de 2008.

A importância do tema das imigrações e refugiados fez com que o Poder Constituinte, ainda, restringisse à competência da União a execução das atividades de polícia de fronteira (art. 21, inciso XXII), bem como a atribuição de legislar sobre “emigração, imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros” (art. 22, inciso XV).

Além do exame das disposições internas da Constituição, seus princípios e regras, mostra-se imprescindível o entendimento das normas à ela externas, mas que por ela são reguladas, quais sejam: os principais tratados e convenções internacionais¹¹⁶. De se mencionar, em princípio, que o Brasil é um membro fundador das Nações Unidas, tendo aderido à Carta da ONU ainda em 1945, por meio do Decreto nº 19.841/1945.

O referido diploma possui como um de seus propósitos a “cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais para todos, sem distinção (...)”¹¹⁷. Para fomentar a busca de seus objetivos, instituiu o Conselho Econômico e Social, que tem a competência para expedir recomendações destinadas à promoção e observância daqueles direitos e liberdades, bem como a Corte Internacional de Justiça – à qual o Brasil é vinculado – e órgãos especializados, à exemplo o ACNUR.

Como consequência de sua filiação à ONU, o Brasil também é signatário de sua principal convenção: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). A DUDH assevera, em seus arts. 1º e 2º, que todos os seres humanos são livres e iguais em dignidade e direitos, tendo, de tal forma, capacidade para gozar dos direitos e liberdades humanas e fundamentais, sem distinção de qualquer espécie, inclusive de origem nacional ou social¹¹⁸.

O art. 7º ainda prevê que “todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, à igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação”¹¹⁹. Além disso, conforme delineado no tópico 2.2, estruturou um sistema que

¹¹⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 179.

¹¹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. Rio de Janeiro: Unic, 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2019. P. 05 – 06.

¹¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Unic, 2009. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2019. P. 04 - 05.

¹¹⁹ *Idem. Ibidem*. P. 06.

garante os direitos à migração e à acolhida como essencialmente humanos, não podendo ser condenados, conforme redação dos arts. 13 e 14.

Na esteira de evolução da proteção aos refugiados, o Brasil ratificou a Convenção da ONU relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), inicialmente através do Decreto nº 50.215/1961. Na oportunidade, realizou reservas aos arts. 15 e 17 da Convenção, que tratam sobre o direito de associação e direito ao trabalho assalariado, respectivamente. Posteriormente, também acolheu no ordenamento pátrio, por meio do Decreto nº 70.946/1972, o Protocolo Adicional de 1967, o qual retirou as limitações geográficas e temporais presentes na redação original do Estatuto. Apenas em 1990, no entanto, abandonou as reservas anteriormente apostas, passando a aplicar a Convenção e seu Protocolo Adicional integralmente, conforme disposto no Decreto nº 99.757/1990.

De se destacar que o Estatuto de 1951, além de trazer as primeiras definições para a caracterização da condição de refugiado, nos moldes de seu art. 1º – já transcrito em sede do tópico 2.3.1. –, concebeu todo um aparato de direitos e garantias aos migrantes, bem como de deveres a serem cumpridos pelos Estados de acolhida. No art. 7º, estabelece que os Estados contratantes se comprometem a conceder aos refugiados tratamento idêntico ao que dedicam aos estrangeiros em geral¹²⁰ e, neste toar, os arts. 21 a 24 do pacto concretizam essa igualdade, quanto aos direitos à alojamento, à educação pública, à assistência pública – no tocante à prestação de socorros públicos –, e às normas trabalhistas e de previdência social¹²¹.

Para mais, o art. 31 da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados assegura ser vedada a aplicação de qualquer espécie de sanção penal, ou entraves desnecessários ao deslocamento, em virtude da entrada/permanência irregular de um refugiado, nos casos em que o mesmo esteja chegando do território no qual sua vida/liberdade estava sendo ameaçada. Seguindo a mesma lógica, o art. 32 versa que não são permitidas expulsões arbitrárias, apenas sendo admitidas as que ocorram por motivos de segurança nacional e/ou ordem pública e,

¹²⁰ DOLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado**: Parte Geral. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. P. 123.

¹²¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. ACNUR Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019. P. 11 – 12.

ainda assim, somente depois de decisão proferida com observância ao devido processo legal¹²².

O Brasil ainda ratificou, mediante o Decreto nº 99.710/1990, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Crianças da ONU (1989), que a elas garante, sem discriminação de qualquer tipo, inclusive de origem nacional, o direito à vida, à sobrevivência, ao desenvolvimento e ao melhor padrão possível de saúde, assegurando que recebam, na condição de refugiadas, proteção e assistência humanitária adequadas, consoante seus arts. 2º, 6º, 22 e 24.

Também se vinculou, no âmbito nas Nações Unidas, ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), por intermédio do Decreto nº 591/1992, assegurando, à título exemplificativo, o direito ao trabalho, à associação, à proteção à família, à um nível de vida adequado – medida que inclui direito à alimentação, vestimenta e moradia adequadas –, à desfrutar do maior nível de saúde física e mental, à educação. Tratam-se, portanto, de medidas que exigem uma atuação estatal positiva, “no sentido de assegurá-los, ou melhor, criar condições efetivas para sua fruição pela sociedade, sem discriminação”¹²³.

Ainda, ratificou Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), através do Decreto nº 592/1992, que se propõe a salvaguardar direitos como a vida e a liberdade dos indivíduos, com vedação à tortura e ao trabalho escravo/forçado, garantindo ainda o devido processo legal e os direitos do encarcerado/acusado.

No âmbito global, de se mencionar que o Brasil também faz parte dos países signatários das 04 Convenções de Genebra (1949), conforme se depreende do Decreto nº 42.121/1957, que constituem a espinha dorsal do Direito Internacional Humanitário, e que apontam a necessidade de respeito, em todas as circunstâncias, das regras de direito humanitário. E, ainda, vinculou-se à Convenção de Viena (1969), que, em seu art. 27, dispõe

¹²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. ACNUR Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019. P. 15.

¹²³ LESSA, Danielle Karina Pincerno Favaro Trindade de Miranda. **Direitos Fundamentais do Migrante Internacional: Mudança de Paradigma Legislativo Frente ao Novo Contexto Migratório Global**. Dissertação de Mestrado. Biblioteca Digital, USP, 2017. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-07072017-105115/pt-br.php>>. Acesso em: 05 out. 2019. P. 118.

que “uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o descumprimento de um tratado (...)”¹²⁴.

Em sede do sistema regional, a garantia de direitos de estrangeiros em igualdade com os nacionais é uma regra desde o Código de Bustamante (1928), acolhido pelo Brasil por meio do Decreto nº 18.871/1929. Em seu art. 1º, item 01, o Código dispõe: “los extranjeros que perenezcan a cualquiera de los Estados contratantes gozan, em el território de los demás, de los mismos derechos civiles que se concedan a los nacionales”.

Posteriormente, a OEA editou a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), e o Brasil passou a adotar em seu ordenamento, portanto, dentre outras, a previsão do art. 17, certificando que “toda pessoa tem direito a ser reconhecida, seja onde for, como pessoa com direitos e obrigações, e a gozar dos direitos civis fundamentais”, bem como do art. 27, que estabelece o direito do indivíduo de procurar e receber asilo no estrangeiro¹²⁵.

O país também ratificou, através do Decreto nº 678/1998, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica¹²⁶ (1969) que, conforme disposto no tópico 2.3.1., assegura a possibilidade de busca pelo asilo à qualquer indivíduo, no tocante ao direito à circulação e residência (art. 22). Em seu preâmbulo a Convenção ainda reconhece que “os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ela ser nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamentos os atributos da pessoa humana (...)”, razão pela qual admite que todas as pessoas são iguais perante a lei e, por conseguinte, tem direito à igual proteção da mesma (art. 24).

De se destacar que, na América Latina a segunda metade do século XX foi extremamente conturbada, mormente quanto à política regional, de maneira que vultuosas discussões permaneciam em voga quanto à proteção de migrantes e refugiados. Em 1984, considerando este contexto, os países latinoamericanos e do Caribe se reuniram e propuseram novas abordagens para as necessidades humanitárias da época, com espírito de solidariedade e

¹²⁴ BRASIL. Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em: 16 out. 2019.

¹²⁵ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (1948)**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_dev_homem.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019. P. 05 - 06.

¹²⁶ De se mencionar, ainda, que em dezembro de 1998, por meio de nota encaminhada ao Secretário Geral da OEA, o Brasil reconheceu a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

cooperação. Foi publicada, então, a Declaração de Cartagena (1984) que, apesar de não possuir caráter vinculativo, acabou por ser incorporada na maioria dos países regionais¹²⁷.

O diploma apresentou, em sua terceira conclusão, que:

(...) face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se torna 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. Desde modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.¹²⁸

Por fim, o Protocolo de San Salvador (1988), adicional ao Pacto de San José da Costa Rica, foi ratificado pelo Estado brasileiro por meio do Decreto nº 3.312/1999, e firmou o compromisso regional no sentido da adoção de todas as medidas necessárias – de ordem interna e por meio da cooperação –, até o máximo dos recursos disponíveis, para a consecução progressiva dos direitos nele elencados, dos quais destacam-se direito ao trabalho em condições justas e equitativas, direitos sindicais, ainda mais ênfase no direito à saúde, direito ao meio ambiente sadio, direito à alimentação.

4.2. Leis nº 9.474/1997 e nº 13.445/2017 e Outras Normas Infraconstitucionais

À nível infraconstitucional, alguns diplomas devem ser destacados. Inicialmente, merece relevo a Lei nº 9.474/1997, que foi editada como uma das concretizações dos objetivos da Declaração e Programa de Ação de Viena (1993)¹²⁹, através do Programa

¹²⁷ CHIAPETTI, Thatiane Barbieri. **O Direito Internacional dos Refugiados e o seu Reflexo no Ordenamento Jurídico Brasileiro na Análise da Lei nº 9.474/97**. Trabalho de Conclusão de Curso. UFRGS, 2010. Disponível em: < <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/24893>>. Acesso em 04 jun. 2019. P. 25.

¹²⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Cartagena: Conclusões e Recomendações**. ACNUR. Disponível em: < https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019. P. 03.

¹²⁹ Resultante das tratativas realizadas em sede da Convenção Mundial sobre Direitos Humanos de 1993, expressando as questões prioritárias para a comunidade internacional.

Nacional de Direitos Humanos¹³⁰. O regramento é de suma importância para o sistema jurídico da própria América Latina, eis que a promulgação de um diploma legal exclusivo sobre o tema dos refugiados, ainda hoje, não é um fato tão comum no direito comparado¹³¹.

A norma procede à implementação, no ordenamento interno brasileiro, da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951), mas, ao mesmo tempo, consagra a tendência brasileira de adoção do conceito mais amplo de refúgio¹³² exteriorizado pela Declaração de Cartagena (1984), a qual já vinha sendo consolidada desde 1992, quando o país acolheu grande número de angolanos que fugiam da guerra civil em seu país, não se limitando, assim, à definição prevista no diploma de 1951¹³³.

Nos moldes dispostos no tópico 2.3.1., a nova definição adapta o ordenamento legal à realidade dos indivíduos que buscam proteção em função de perseguição pessoal, que não podem, ou não queiram retornar a seu país de origem, e daqueles que são forçados a sair de seus países devido a graves violações de direitos humanos¹³⁴. Ou seja, “com a adoção desse critério verifica-se a passagem de um foco na situação de perseguição individual para a situação objetiva no país de origem, analisando-se, assim, a proteção dos direitos humanos de forma mais ampliada”¹³⁵.

Além disso, a Lei expressamente veda a criminalização do fenômeno migratório, ao indicar, em seu art. 7º, §1º, que o ordenamento brasileiro acolhe o Princípio do *Non-Refoulement*, registrando a impossibilidade de deportação do estrangeiro ao país onde sofria violações; e em seu art. 8º, que “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”. Cuidam-se de disposições fundamentais para a proteção concreta dos refugiados, haja vista que, “caso se

¹³⁰ SOUZA, Natalia Marim Bazilio de; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A Crise e o Refúgio dos Venezuelanos para o Brasil: A Evolução Histórica da Política Brasileira para Refugiados. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 53, ano 15, 2018. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista053/a_crise_e_o_refugio_dos_venezuelanos.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 07.

¹³¹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 191.

¹³² RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: Semelhanças, Diferenças e Perspectivas. *In*: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs). **60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. Disponível em: <https://teiasocial.mpf.mp.br/images/f/f0/60_anos_de_ACNUR_-_Perspectivas_de_futuro.pdf#page=93>. P. 29 – 30.

¹³³ FACCHIN, Marina Kuhn. **A Questão do Refúgio no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso. UFRGS, 2015. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/140669>>. Acesso em 04 jun. 2019. P. 32 – 33.

¹³⁴ *Idem. Ibidem*. P. 34.

¹³⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 135.

exigisse a sua entrada legal no território de refúgio estar-se-ia praticamente impedindo sua vinda, já que, na maioria das vezes, a obtenção de um visto e/ou um passaporte é impossível, em virtude da situação no país de origem”¹³⁶, e neste sentido também segue o art. 43 da norma.

De se destacar, ainda, que foi a presente regulamentação que instituiu o CONARE¹³⁷, nos moldes mencionados em sede do tópico 2.3.1., estabelecendo, ainda suas competências conforme as disposições de seu art. 12.

No panorama nacional destaca-se, ainda, a Lei nº 13.445/2017, incorporada no Brasil em substituição à Lei nº 6.815/1980, que demonstrava enorme defasagem histórica, por inspirar-se no atendimento primordial à segurança nacional e aos interesses políticos e socioeconômicos da nação¹³⁸. A doutrina aponta que a norma de 2017, ainda que não categorize migrantes enquanto refugiados, oferece-lhes um sistema de acolhida imbuído de um forte viés humanístico, prestigiando, justamente, o rol de direitos assegurados pela CRFB/88 e pelo direito internacional¹³⁹, de forma que acaba, inclusive, sendo aplicada de forma complementar ao refúgio.

Neste sentido, a Lei de Migração oferece, no art. 3º, uma série de princípios que devem reger a política migratória brasileira, dos quais merecem menção: universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (inciso I); repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação (inciso II); não criminalização da migração (inciso III), superando, assim, a pretensão de impedir a legalização dos imigrantes clandestinos e irregulares, presente na regulamentação de 1980; a acolhida humanitária (inciso VI); a promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante (inciso XII); fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre

¹³⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 191 – 192.

¹³⁷ Sobre o procedimento e o processo para julgamento da apuração da condição de refugiado em sede do CONARE ver: SOUZA, Natalia Marim Bazilio de; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A Crise e o Refúgio dos Venezuelanos para o Brasil: A Evolução Histórica da Política Brasileira para Refugiados. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 53, ano 15, 2018. Disponível em: < https://www.derechocambiosocial.com/revista053/a_crise_e_o_refugio_dos_venezuelanos.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 09 – 11.

¹³⁸ DOLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado: Parte Geral**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. P. 93.

¹³⁹ JACOMINI, Alessandro; FERNANDES, Gabriela Simoni; MACIEL, Letícia Maerki. Os Refugiados Venezuelanos e sua Recepção da Nova Lei de Migração. **UNASP: ACTA Científica**, São Paulo, volume 26, número 01, 2017. Disponível em: < <https://revistas.unasp.edu.br/acch/article/view/1135/1044>>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 38.

circulação de pessoas (inciso XIV). Na redação do art. 4º enumera um rol de dezesseis incisos que garantem várias espécies de direitos aos migrantes.

Ainda, a lei fixa a possibilidade, no art. 14, §3º, de concessão de “visto temporário de acolhida humanitária” ao migrante que, não se encaixando nos critérios da Lei nº 9.474/1997, encontre-se em país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, conflito armado, calamidade de grande proporção, desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário¹⁴⁰.

O Decreto nº 9.199/2017, por sua vez, regulamenta a Lei de Migração, especialmente quanto aos procedimentos que ela prevê, à exemplo dos processos de deportação¹⁴¹/expulsão – como nos arts. 188, 191 e 195. Ademais, promove o reconhecimento de direitos sociais, valores humanitários, integração cultural e econômica, inclusive no que respeita à aceitação e utilização da força laboral.

No caso específico da atual situação que enfrenta o estado de Roraima, algumas normas legais possuem papel de destaque, à exemplo do Decreto nº 840/1993, recentemente revogado pelo Decreto nº 9.873/2019, que sistematizou o Conselho Nacional de Imigração – CNIg, órgão vinculado ao Ministério da Justiça responsável pela formulação da política nacional de migração. De se mencionar que o CNIg editou a Resolução Normativa nº 126, de 02 de março de 2017¹⁴², por meio da qual aprovou a concessão de residência temporária aos estrangeiros de países fronteiriços não integrantes/associados do Mercosul, com vistas a garantia integral dos direitos humanos dos migrantes e seu pleno acesso à justiça, educação e saúde¹⁴³.

Ademais, em 2018 foi editada a Medida Provisória nº 820/2018, a qual posteriormente foi convertida na Lei nº 13.684/2018, dispondo sobre “medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório

¹⁴⁰ JACOMINI, Alessandro; FERNANDES, Gabriela Simoni; MACIEL, Letícia Maerki. Os Refugiados Venezuelanos e sua Recepção da Nova Lei de Migração. **UNASP: ACTA Científica**, São Paulo, volume 26, número 01, 2017. Disponível em: <<https://revistas.unasp.edu.br/acch/article/view/1135/1044>>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 40.

¹⁴¹ Antes, a deportação poderia ocorrer por simples conveniência do interesse público. Após a nova regulamentação de 2017, há necessária intervenção da Defensoria Pública, garantindo o devido processo legal e o contraditório, de forma que as deportações imediatas não são mais uma realidade.

¹⁴² Sobre o tema, releve-se que a DPU e o MPF ajuizaram Ação Civil Pública em face na União, buscando garantir a isenção de taxa para a obtenção da documentação e, portanto, para o acesso da população vulnerável e hipossuficiente à opção de regularização migratória dispensada pela Resolução mencionada.

¹⁴³ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Resolução Normativa CNIg nº 126, de 02 de março de 2017**. Conselho Nacional de Imigração (CNIg), 2017. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>>. Acesso em: 18 out. 2019.

provocado por crise humanitária”, segundo as definições trazidas no art. 3º do corpo normativo. O art. 5º da norma também fixa uma série de políticas públicas que devem ser ampliadas, no sentido de acolher os vulneráveis, as quais serão fiscalizadas e reguladas através da instituição de um Comitê Federal de Assistência Emergencial, na forma do art. 6º.

No mesmo ano o Executivo procedeu à publicação de uma série de Decretos que visou dar cumprimento às determinações daquela Medida Provisória, com mais especialidade ao caso da migração venezuelana. O Decreto nº 9.285/2018 reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado pela crise humanitária que assola o Estado venezuelano. Já o Decreto nº 9.286/2018 concretizou o Comitê Federal de Assistência Emergencial, cuja criação havia sido prevista pela supramencionada MP nº 820/2018. Dentre suas competências, listadas no art. 8º, destacam-se: a articulação de ações emergenciais, com apoio de todos os entes da federação; e o estabelecimento de diretrizes e ações prioritárias a serem observadas pelo governo federal.

Por fim, de se mencionar que o Decreto nº 59/1991 promulgou o Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça entre o governo brasileiro e o Estado venezuelano. Na oportunidade, ambas as nações se comprometeram a, mesmo diante de imperativos de prevenção e controle da transmissão internacional de doenças, não adotar medidas de profilaxia internacional que impliquem o fechamento total de suas respectivas fronteiras, nos moldes do que dispõe seu art. 28.

4.3. Análise da Efetividade da Regulamentação Brasileira

A exposição acima realizada demonstra que o Estado brasileiro possui um considerável aparato legislativo que visa garantir o acolhimento dos migrantes e refugiados de modo humanitário, assegurando-lhes uma série de direitos¹⁴⁴ que privilegiam sua condição de humanidade. Para suprir as pretensões do Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu*, no entanto, é necessário não apenas que os mecanismos de proteção estejam positivados, mas que sejam efetivados na realidade prática das sociedades.

¹⁴⁴ ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e; CASELLA, Paula Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. P. 724 – 749.

Neste sentido, de se destacar que as normas possuem diversos atributos e, após certificada a vigência – sob cumprimento de requisitos técnicos-formais¹⁴⁵ –, cumpre verificar se dispõem de efetividade, compreendida como “a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social”¹⁴⁶, ou seja, a eficácia social da regra jurídica. A ausência de subordinação do regramento ao mundo dos fatos evidencia imperfeições na organização jurídica da sociedade, de tal forma que:

Se há descompasso entre a incidência e a aplicação, demonstra-se que, ou a realidade social é diferente das normas prescritas, e então elas não representam com fidelidade os valores do grupo, ou o aparelhamento encarregado de realizar o direito é insatisfatório.¹⁴⁷

Em sede do caso presentemente estudado, a realidade dos fatos indica que, apesar da atuação de alguns órgãos nacionais e internacionais quanto à realização de esforços para a concretização normativa brasileira, há ainda uma série de violações que implicam no descompasso entre a pretensão legislativa e a realidade.

Apesar do dever de proteção humanitária que possui o Estado, bem como da justa expectativa dos migrantes de que serão reconhecidos como refugiados – ou, ao menos, que terão seu pedido submetido à avaliação, com aplicação do *Non-Refoulement* –, as notícias indicam forte dose de intolerância e xenofobia. Exemplo disso fora o confronto, ocorrido em 18 de agosto de 2018, na cidade de Pacaraima:

No fim de semana, Pacaraima foi palco de cenas de agressão entre venezuelanos e brasileiros depois de um comerciante local ter sido agredido durante um assalto. Em resposta, grupos de brasileiros passaram a perseguir refugiados que vivem na cidade, queimando seus pertences.

Agredidos com pedaços de pau, os refugiados foram expulsos das tendas que ocupavam na região na fronteira do Brasil com o país vizinho. Com medo, ao menos 1,2 mil venezuelanos voltaram para o país de origem.¹⁴⁸

¹⁴⁵ LOPES, Joel. **Imigração Venezuelana para Roraima: Base para um Estudo da Lei 13.445/17, Lei de Migração.** Trabalho de Conclusão de Curso. Juiz de Fora, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ufjf.br:8080/jspui/bitstream/ufjf/7368/1/joellopes.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 14.

¹⁴⁶ *Idem. Ibidem.* P. 14.

¹⁴⁷ SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional.** Dissertação de Mestrado. Repositório Institucional UFAL, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4365>>. Acesso em: 04 jun. 2019. P. 137 – 138.

¹⁴⁸ _____. Ao Culpar Venezuelanos, Autoridades Estimulam Xenofobia, Diz Pesquisador. **Instituto Humanitas Unisinos**, ago. 2019. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/188-noticias/noticias->

Na mesma esteira: “In February of 2018, a man threw an incendiary device at a building occupied by Venezuelans. In the same month, an intentional fire in a house inhabited by more than 10 Venezuelans injured a family, including a four-year-old child”¹⁴⁹.

Há, pois, um abominável senso dominante, na visibilidade e debates públicos sobre o tema das migrações, de que os deslocamentos humanos traduzem um “problema e uma ameaça para as sociedades e, por isso, precisam ser controlados, regulados ou mesmo contidos”¹⁵⁰. Altera-se o foco da mobilidade enquanto um direito humano e universal para atribuir-lhe uma visão criminalizante.

A edição do Decreto nº 25.681-E/RR fomentou ainda mais o supramencionado sentimento, na medida em que fixou medidas de injusta discriminação entre brasileiros e estrangeiros, quanto a temas sensíveis, como acesso à saúde pública, aos serviços de polícia, à circulação, entre outros. Dessa forma, após a publicação do Decreto, não demorou até que fossem constatados seus efeitos: como visto, entre 06 e 07 de agosto de 2018, a fronteira entre Brasil e Venezuela chegou a ficar fechada por cerca de 15 horas, impedindo o fluxo migratório.

Não bastasse isso, inúmeras secretarias e órgãos no estado de Roraima procederam à publicação imediata de Portarias regulamentando a norma estadual. O referido sucedeu em sede da Polícia Civil roraimense, que editou a Portaria nº 0266/2018/GAB/DG/PCRR¹⁵¹, condicionando o atendimento policial à apresentação de passaporte com visto válido. Em razão disso, emergiram inúmeros relatos de imigrantes venezuelanos que foram assaltados/que tiveram seus documentos extraviados, mas não conseguiram formalizar Boletim de Ocorrência em virtude da negativa de atendimento.

O mesmo ocorreu no Instituto de Criminalística de Roraima, onde inúmeros venezuelanos buscaram atendimento com vistas à emissão de Certidão de Antecedentes

2018/582007-ao-culpar-venezuelanos-autoridades-estimulam-xenofobia-diz-pesquisador>. Acesso em: 18 out. 2019.

¹⁴⁹ RAFFOUL, Jacqueline Salmen. Crisis in Venezuela: The Brazilian Response to the Massive Flow of Venezuelans in Roraima. **UNICEUB: Revista de Direito Internacional**, volume 15, número 02, 2018. Disponível em: < <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/5691>>. Acesso em: 14 set. 2019. P. 08.

¹⁵⁰ COGO, Denise. Migração é um Fenômeno da Experiência Humana. [Entrevista concedida a] **Instituto Humanitas Unisinos**, dez. 2018. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/585292-migracao-e-um-fenomeno-da-experiencia-humana-entrevista-especial-com-denise-cogo>>. Acesso em: 04 out. 2019.

¹⁵¹ A íntegra da mencionada Portaria encontra-se disponível em: <http://imprensaoficial.rr.gov.br/app/_edicoes/2018/08/doi-20180810.pdf>. P. 10 – 11.

Criminais. O fato de não possuírem passaporte válido foi argumentado pelas autoridades estaduais para justificar a negativa de disponibilização do documento, o qual, destaque-se, é de apresentação necessária para a realização do pedido de residência temporária em território nacional, em face da Polícia Federal.

Ainda mais, também surgiram narrativas de cidadãos venezuelanos que informaram a negativa à serviços de saúde, mais especificamente à exames, em sede do Hospital Geral de Roraima, em função de não serem portadores de Cartão do SUS. Ocorre que este próprio Cartão do Sistema Único de Saúde apenas pode ser obtido por aqueles inscritos no Cadastro de Pessoas Físicas brasileiro (CPF/MF), o que não é o caso dos migrantes forçados em situação de vulnerabilidade, que em muitas das vezes sequer dispõem de documentos de identificação básicos, em função da situação no país de origem.

Ademais, pesquisas do IBGE demonstram que a execução das políticas de acolhimento previstas na Lei nº 13.445/2017 ainda é frágil. Segundo o instituto, dentre as 3.876 cidades nas quais foi constatada a presença de imigrantes, apenas 215 – o equivalente a 5,5% – disponibilizavam ao menos um serviço de apoio proclamado pela política migratória nacional¹⁵².

Na mesma perspectiva do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a Defensoria Pública da União em Alagoas também identificou defasagens quanto à assistência jurídica dispensada aos imigrantes que chegam ao país em situação irregular. De acordo com o órgão, após levantamento feito em inúmeras seccionais da Polícia Federal, restou constatado o fato de que não são raros os casos em que o estrangeiro não recebe qualquer orientação jurídica, ou que a Defensoria apenas é notificada já após a ocorrência de medidas que ferem os direitos do migrante¹⁵³, em claro desrespeito às decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos que, além de obrigar os Estados ao atendimento dos direitos humanos a despeito do

¹⁵² SILVEIRA, Daniel. Apenas 5% dos Municípios com Presença de Imigrantes e Refugiados no Brasil Oferecem Serviços de Apoio, Aponta IBGE. **G1**, set. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/25/apenas-5percent-dos-municipios-com-presenca-de-imigrantes-e-refugiados-no-brasil-oferecem-servicos-de-apoio-aponta-ibge.ghtml>>. Acesso em: 14 out. 2019.

¹⁵³ SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro**: Análise da Efetividade da Proteção Nacional. Dissertação de Mestrado. Repositório Institucional UFAL, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4365>>. Acesso em: 04 jun. 2019. P. 155 – 156.

status migratório das pessoas, estabelece a necessidade de cumprimento do devido processo legal na tomada de decisões que afetem os direitos dos indivíduos¹⁵⁴.

O CONARE, responsável pelo recebimento e julgamento das solicitações de refúgio, tem tido atuação discreta quanto à problemática da migração venezuelana no Brasil nos últimos anos. Os dados fornecidos pelo governo federal dão conta de que, no ano de 2018, o órgão proferiu decisão em 13.084 processos, tendo reconhecido o cumprimento dos critérios de elegibilidade em apenas 777 deles¹⁵⁵. Dentre estes, apenas 05 venezuelanos receberam o *status* de refugiados.

Também em 2018, acabou por extinguir 3.949 processos, sob o argumento de que seus autores haveriam recebido autorização de residência no Brasil – *status* que lhes é, evidentemente, menos favorável. Daquele número, 2.120 representam a extinção de pedidos realizados por venezuelanos¹⁵⁶. Arquivou, ademais, 2.165 pleitos no último ano, com fundamento no art. 6º, I e II, da Resolução Normativa nº 23 do CONARE, que indicam a saída do território nacional sem comunicação ao órgão, ou sem retorno pelo prazo de 90 dias. Dos 2.165 arquivamentos, 809 ocorreram em processos iniciados por refugiados venezuelanos¹⁵⁷.

Posto isso, constata-se que há, ainda, uma considerável defasagem entre as pretensões de acolhida às quais o Brasil se vinculou, e a atuação governamental e da própria sociedade civil em sua efetivação, o que evidencia uma problemática urgente no cenário nacional. A questão aflora ainda mais quando parte-se do pressuposto, adotado presentemente, de que os venezuelanos que adentram o país, em estado de vulnerabilidade, medo e insegurança, cumprem os requisitos que autorizam a concessão do refúgio, eis que, em seu país de origem o Estado não proporciona alimentação, medicamentos e utensílios necessários à mínima qualidade de vida, o que lhes atinge a própria dignidade¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Casos Crianças Yean e Bsocio vs. República Dominicana, e Vélez Loor vs. Panamá, além do Parecer Consultivo nº 18/03.

¹⁵⁵ _____. **Refúgio em Números**. 4ª ed. CONARE – Ministério da Justiça e Segurança Pública: 2018. P. 14.

¹⁵⁶ *Idem. Ibidem*. P. 19.

¹⁵⁷ *Idem. Ibidem*. P. 20.

¹⁵⁸ SOUZA, Natalia Marim Bazilio de; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A Crise e o Refúgio dos Venezuelanos para o Brasil: A Evolução Histórica da Política Brasileira para Refugiados. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 53, ano 15, 2018. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista053/a_crise_e_o_refugio_dos_venezuelanos.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 03.

Neste sentido, o ACNUR indica que os nacionais da Venezuela declaram uma variedade de razões que os levaram a deixar o Estado vizinho, dentre as quais se incluem: as ameaças de grupos armados, o medo de se tornarem alvo de repressão por motivo de opiniões políticas, a insegurança e a violência, além da falta de alimentos, de medicamentos, e de acesso à serviços sociais essenciais¹⁵⁹. A entidade, então, conclui que, não obstante diversos fatores figurem como motivação para a migração, os critérios contidos nas Convenções sobre refúgio se tornaram aparentes para uma proporção significativa de venezuelanos¹⁶⁰.

Evidencia-se o cenário descrito pela professora Liliana Jubilut:

Desse modo, pode-se dizer que há perseguição quando houver uma falha sistemática e duradoura na proteção de direitos do núcleo duro de direitos humanos, violação de direitos essenciais sem ameaça à vida do Estado, e a falta de realização de direitos programáticos havendo recursos disponíveis para tal.¹⁶¹

É evidente que a proteção aos refugiados está intimamente ligada à proteção dos direitos humanos e, neste toar, o Estado brasileiro deve empreender esforços para buscar garantir e sedimentar “a existência de um ‘núcleo duro’ ou ‘*standard minimum*’ desses direitos, que não pode ser subtraído do indivíduo, temporária ou definitivamente, ainda que a adversidade assuma proporções extremas”¹⁶².

O sistema jurídico internacional, com o Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu*, foi formulado no sentido de buscar a universalidade¹⁶³, bem como de incrementar mecanismos de proteção para concretizar aqueles direitos, razão pela qual os Estados possuem o “dever de respeitá-los e promovê-los, com abstração de qualquer particularidade nacional ou regional”¹⁶⁴.

¹⁵⁹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Venezuela Situation: Responding to the Needs of People Displaced from Venezuela**. UNHCR: Genebra, 2018. Disponível em: <<http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/unhcr%20venezuela%20situation%202018%20supplementary%20a%20ppeal.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2019. P. 06.

¹⁶⁰ *Idem. Ibidem*. P. 06.

¹⁶¹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 46.

¹⁶² GARCIA, Emerson. **Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Breves Reflexões sobre os Sistemas Convencional e Não-Convencional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. P. 46.

¹⁶³ Ainda que se considerem as discussões relativas ao relativismo cultural e à crítica da visão imperialista/ocidental dos direitos humanos, no presente será considerada a posição adotada na maior parte dos instrumentos internacionais, que pretendem sua aplicação *erga omnes* à nível global.

¹⁶⁴ GARCIA, Emerson. **Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Breves Reflexões sobre os Sistemas Convencional e Não-Convencional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. P. 47.

Além disso, impera o reconhecimento de que os direitos humanos a serem implementados gozam de caráter unitário e indivisível, não se admitindo, hodiernamente, que a clássica separação dos direitos em teorias geracionais figure como um entrave à proteção de determinada espécie deles, servindo apenas de norte explicativo¹⁶⁵. Neste sentido, até mesmo os direitos de abstenção – como à vida e à liberdade – exigem prestações positivas do Estado, sendo defeso que haja omissão quanto ao “dever de prevenção e repressão de eventuais violações à liberdade e à vida dos indivíduos”¹⁶⁶.

A interdependência expressa uma necessidade de se estabelecer, ainda, um padrão de exigibilidade para todos os direitos humanos¹⁶⁷, para que as normas de um modo geral possuam significação prática. Conforme preceituado por André de Carvalho Ramos, “o problema grave de nosso tempo, na leitura de Bobbio, não é mais declarar ou fundamentar os direitos humanos, mas sim protegê-los com efetividade, ou seja, implementá-los”¹⁶⁸.

Do que se conclui a exatidão da lição de Wilson Coimbra Lemke¹⁶⁹, ao apontar, no que chama de “decadência dos direitos humanos”, que a realidade de inefetividade é potencializada com a tendência atual dos Estados modernos de promover a separação entre o humanitário e o político, entre os direitos do homem (caráter humanitário) e os direitos do cidadão (caráter político), afirmando que os direitos humanos restam desprovidos de qualquer tutela, ante a impossibilidade de configurá-los como direitos dos cidadãos de um Estado.

¹⁶⁵ ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e; CASELLA, Paula Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. P. 726.

¹⁶⁶ *Idem. Ibidem*. P. 726.

¹⁶⁷ LIMA JR., Jayme Benvenuto. O Caráter Expansivo dos Direitos Humanos na Afirmação de sua Indivisibilidade e Exigibilidade. *In*: LIMA JR., Jayme Benvenuto (Org.). **Direitos Humanos Internacionais: Avanços e Desafios no Início do Século XXI**. Recife: Editora GAJOP, 2001. P. 74.

¹⁶⁸ RAMOS, André de Carvalho. Responsabilidade Internacional do Estado por Violação dos Direitos Humanos. **Revista Jurídica do CEJ – Centro de Estudos Judiciários**, Brasília, número 29, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/indez.php/revcej/article/view/663/843>>. Acesso em: 18 ago. 2019. P. 54.

¹⁶⁹ LEMKE, Wilson Coimbra. As Ruínas do Estado Moderno e a Síndrome de Inefetividade dos Direitos Humanos. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 50, ano 14, 2017. Disponível em: <https://www.derechocambiosocial.com/revista050/as_ruinas_do_estado_moderno.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 09 – 10.

5. CONCLUSÃO

A partir do construído, alguns pontos resultam expressivos. Inicialmente, de se reconhecer que o contexto político e social que aflige a República Bolivariana da Venezuela não pode ser afastado quando da compreensão do fenômeno migratório observado no Brasil, mormente no estado de Roraima. A comunidade jurídica nacional e internacional tende, atualmente, ao diagnóstico de que há uma efetiva situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em solo venezuelano, nos moldes da Nota Técnica nº 3/2019/CONARE-Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ, expedida pelo Comitê Nacional para os Refugiados em 13 de junho de 2019.

Superada a controvérsia quanto ao *status* jurídico que deve ser atribuído aos nacionais da Venezuela em território brasileiro, adotando-se como pressuposto da análise do tema o enquadramento dos migrantes forçados enquanto refugiados – visão que o presente trabalho acolhe –, o foco converte-se à investigação da regulamentação eleita pelo Brasil, em sua normativa interna, bem como por meio dos compromissos internacionais convencionalmente fixados.

Outrossim, a análise dos preceitos leva à conclusão de que o país é possuidor de um extenso leque legislativo, o qual impõe uma série de diretrizes quanto à acolhida e à garantia de direitos aos refugiados, vinculando o aparato estatal à pretensão de uma atuação positiva e enérgica, de maneira, inclusive, que o Estado brasileiro recebeu, ao longo das últimas décadas, papel de destaque na esfera internacional por editar normas consideradas “pioneiras” e “modernas” quanto ao assunto.

Contudo, vislumbra-se que a realidade dos fatos/o estado de coisas, na atualidade, é completamente dissidente das pretensões acima aduzidas, havendo um cenário de rupturas que implica não apenas na constatação da inefetividade do regramento nacional, mas também numa inclinação da população em rejeitar e contestar as políticas públicas que visam salvaguardar a dignidade dos indivíduos em situação de migração forçada. A publicação do Decreto nº 25.681-E/RR é uma constatação do referido movimento.

À título exemplificativo, a exposição demonstra claramente que todo o aparato positivado, nacional e internacionalmente, dispõe expressamente acerca da vedação de criminalização das migrações, havendo hoje, ainda, a garantia de que o migrante/refugiado não será devolvido, e não sofrerá represálias pela condição migratória, ainda que se encontre

em situação irregular de entrada ou permanência. Apesar disso, o governo roraimense, apoiado pela população local, lançou mão de uma medida que vedava o acesso de imigrantes à serviços e direitos essenciais em função, unicamente, de sua situação migratória; a providência, não bastasse, chegou a ser apoiada por um juiz federal, que compreendeu que as unidades da federação da República brasileira não seriam obrigadas a arcar com os “prejuízos” oriundos do aumento populacional causado pela entrada de venezuelanos, autorizando, inclusive, a medida extrema de fechamento de fronteiras.

No caso venezuelano, de se observar que entre as décadas de 1970 e 1990 eram os próprios moradores do estado de Roraima que cruzavam a fronteira em direção à Venezuela com a finalidade de maximizar sua renda, em virtude da alta econômica por que passava o Estado vizinho. A professora Denise Cogo, em entrevista concedida ao Instituto Humanitas Unisinos, expôs, precisamente, o fato de os movimentos migratórios serem condicionados por uma multiplicidade de fatores de ordem macro e micro, relacionados aos mais diversos cenários geopolíticos.

De se destacar, neste toar, que qualquer posição adotada pelos Estados possui, inevitavelmente, interesses políticos como pano de fundo. Não se admite, no entanto, que estes se sobreponham e contrariem não apenas os compromissos assumidos pelo Brasil em sede dos tratados internacionais, mas a ética e o bom senso humanitários.

A necessária conclusão a que se chega é a de que, em regra, ninguém abandona seu lar se não for confrontado com graves ameaças à sua vida e liberdade. O último subterfúgio restante é aquele consistente em fugir, e o migrante forçado precisa, neste sentido, e em face de toda a construção histórica dos direitos humanos, ter sua vulnerabilidade reconhecida e seus direitos, em função de sua condição humana, tutelados.

REFERÊNCIAS

_____. ACNUR Pedu que Países da América Latina Recebam Refugiados Venezuelanos. **Jornal Estado de Minas**, abr. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/04/09/interna_internacional,1045101/acnur-pede-que-paises-america-latina-recebam-refugiados-venezuelanos.shtml>. Acesso em: 14 out. 2019.

_____. Ao Culpar Venezuelanos, Autoridades Estimulam Xenofobia, Diz Pesquisador. **Instituto Humanitas Unisinos**, ago. 2019. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/188-noticias/noticias-2018/582007-ao-culpar-venezuelanos-autoridades-estimulam-xenofobia-diz-pesquisador>>. Acesso em: 18 out. 2019.

_____. Estatísticas da Migração e da População Migrante. **Eurostat – Statistics Explained**, mar. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/33f2MGU>>. Acesso em: 07 out. 2019.

_____. Número de Refugiados e Migrantes da Venezuela no Mundo Atinge 3,4 Milhões. **ACNUR**, fev. 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-no-mundo-atinge-34-milhoes/>>. Acesso em: 07 out. 2019.

_____. Os Números que Podem Derrubar Mitos e Clichês sobre a Migração ao Redor do Mundo. **BBC**, mar. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47646813>>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. **Refúgio em Números**. 4ª ed. CONARE – Ministério da Justiça e Segurança Pública: 2018.

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e; CASELLA, Paula Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Plano de Emergência para Refugiados e Migrantes da Venezuela é Lançado. **ACNUR**, dez. 2018. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2018/12/14/plano-de-emergencia-para-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-e-lancado/>>. Acesso em: 14 out. 2019.

ANDRADE, José H. Fischel de. Breve Reconstituição Histórica da Tradição que Culminou na Proteção Internacional dos Refugiados. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ANGELO, Tiago. Sanções dos EUA contra a Venezuela Causaram Perda de 3 Milhões de Empregos em 5 Anos. **Brasil de Fato**, fev. 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/02/18/sancoes-dos-eua-contra-a-venezuela-causaram-perda-de-3-milhoes-de-empregos-em-5-anos/>>. Acesso em: 30 out. 2019.

BARBOSA, Carolina Coelho; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela para Além das Fronteiras: Análise do Impacto da Crise Venezuelana na População e na Saúde Pública de

Roraima. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 54, ano 15, 2018. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista054/venezuela_para_alem_das_fronteras.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas**. ACNUR. Ministério da Justiça: 2010. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

BASTOS, Julia Pedroni Batista; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela em Crise: O Que Mudou com Maduro?. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 52, ano 15, 2018. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/venezuela_em_crise.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Entenda as Diferenças entre Refúgio e Asilo**. Brasília: 2014. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>>. Acesso em: 17 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica nº 3/2019/CONARE-Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ**. CONARE: Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf>. Acesso em 14 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Resolução Normativa CNIg nº 126, de 02 de março de 2017**. Conselho Nacional de Imigração (CNIg), 2017. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>>. Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em: 16 out. 2019.

CASTLES, Stephen. Contextualização – Entendendo a Migração Global: uma Perspectiva desde a Transformação Social. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Urbana**, Brasília, ano 18, número 35, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/227/210>>. Acesso em: 04 out. 2019. P. 11 – 43.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; MACÊDO, Marília de; PEREDA, Lorena. Imigração e Refúgio no Brasil: A Inserção do Imigrante, Solicitante de Refúgio e Refugiado no Mercado de Trabalho Formal. **Resumo Executivo**. Observatório das Migrações Internacionais – Ministério da Justiça e Segurança Pública – Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília: OBMigra, 2019. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>>. Acesso em: 15 out. 2019.

CHIAPETTI, Thatiane Barbieri. **O Direito Internacional dos Refugiados e o seu Reflexo no Ordenamento Jurídico Brasileiro na Análise da Lei nº 9.474/97.** Trabalho de Conclusão de Curso. UFRGS, 2010. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/24893>>. Acesso em 04 jun. 2019.

COGO, Denise. Migração é um Fenômeno da Experiência Humana. [Entrevista concedida a] **Instituto Humanitas Unisinos**, dez. 2018. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/585292-migracao-e-um-fenomeno-da-experiencia-humana-entrevista-especial-com-denise-cogo>>. Acesso em: 04 out. 2019.

DOLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado: Parte Geral.** 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

DUARTE, Maria Luísa. **Direito Internacional Público e Ordem Jurídica Global do Século XXI.** 1ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

DUTRA, Gleiby Dornelas. **Crônicas de uma Integração Anunciada: Diálogo entre o Direito Mercosulino e o Ordenamento Jurídico Brasileiro.** Trabalho de Conclusão de Curso. Repositório Institucional UFPE, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/24365>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

FACCHIN, Marina Kuhn. **A Questão do Refúgio no Brasil.** Trabalho de Conclusão de Curso. UFRGS, 2015. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/140669>>. Acesso em 04 jun. 2019.

GARCIA, Emerson. **Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Breves Reflexões sobre os Sistemas Convencional e Não-Convencional.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

HIDAKA, Leonardo Jun Ferreira. *In*: LIMA JR., Jayme Benvenuto (Org.), et al. **Manual de Direitos Humanos Internacionais: Acesso aos Sistemas Global e Regional de Proteção aos Direitos Humanos.** 2ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

JACOMINI, Alessandro; FERNANDES, Gabriela Simoni; MACIEL, Letícia Maerki. Os Refugiados Venezuelanos e sua Recepção da Nova Lei de Migração. **UNASP: ACTA Científica**, São Paulo, volume 26, número 01, 2017. Disponível em: <<https://revistas.unasp.edu.br/acch/article/view/1135/1044>>. Acesso em: 13 dez. 2018. P. 27 – 44.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro.** São Paulo: Método, 2007.

LEMKE, Wilson Coimbra. As Ruínas do Estado Moderno e a Síndrome de Inefetividade dos Direitos Humanos. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 50, ano 14, 2017. Disponível em: <https://www.derechocambiosocial.com/revista050/as_ruinas_do_estado_moderno.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

LESSA, Danielle Karina Pincerno Favaro Trindade de Miranda. **Direitos Fundamentais do Migrante Internacional: Mudança de Paradigma Legislativo Frente ao Novo Contexto Migratório Global**. Dissertação de Mestrado. Biblioteca Digital, USP, 2017. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-07072017-105115/pt-br.php>>.

Acesso em: 05 out. 2019.

LIMA JR., Jayme Benvenuto. O Caráter Expansivo dos Direitos Humanos na Afirmação de sua Indivisibilidade e Exigibilidade. *In*: LIMA JR., Jayme Benvenuto (Org.). **Direitos Humanos Internacionais: Avanços e Desafios no Início do Século XXI**. Recife: Editora GAJOP, 2001.

LOPES, Joel. **Imigração Venezuelana para Roraima: Base para um Estudo da Lei 13.445/17, Lei de Migração**. Trabalho de Conclusão de Curso. Juiz de Fora, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ufjf.br:8080/jspui/bitstream/ufjf/7368/1/joellopes.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

MOREIRA, Julia Bertino. **A Questão dos Refugiados nos Contextos Latino-Americano e Brasileiro**. 5º Simpósio dos Pós-Graduandos em Ciência Política da Universidade de São Paulo, USP, 2008. Disponível em: <http://www.geocities.ws/politicausp/relacoesinternacionais/soc_global/Moreira.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019.

MOREIRA, Paula Gomes. Entorno e Primeiras Respostas (G) Locais à Instabilidade na Venezuela. **IPEA: Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, número 18, jan./jun. 2018. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/180618_brua_18_ensaio07.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018. Págs. 87 – 95.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. Rio de Janeiro: Unic, 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. ACNUR. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Cartagena: Conclusões e Recomendações**. ACNUR. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Unic, 2009. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (1948)**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_dev_homem.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos em Venezuela**: Informe de País. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, dez. 2017. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/venezuela2018-es.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2019.

PINTO, Lara Constantino. OBREGON, Marcelo F. Quiroga. A Crise dos Refugiados na Venezuela e a Relação com o Brasil. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 51, ano 15, 2018. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista051/a_crise_dos_refugiados_na_venezuela.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

PIOVESAN, Flávia. Implementação das Obrigações, Standards e Parâmetros Internacionais de Direitos Humanos no Âmbito Intragovernamental e Federativo. *In*: BENVENUTO, Jayme (Org.), et al. **Direitos Humanos Internacionais: Perspectiva Prática no Novo Cenário Mundial**. Recife: Gajop; Bagaço, 2006.

PISON, Gilles. Which Countries Have the Most Immigrants?. **World Economic Forum**, mar. 2019. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2019/03/which-countries-have-the-most-immigrants-51048ff1f9/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

RAFFOUL, Jacqueline Salmen. Crisis in Venezuela: The Brazilian Response to the Massive Flow of Venezuelans in Roraima. **UNICEUB: Revista de Direito Internacional**, volume 15, número 02, 2018. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/5691>>. Acesso em: 14 set. 2019. P. 18 – 22.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: Semelhanças, Diferenças e Perspectivas. *In*: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs). **60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. Disponível em: <https://teiasocial.mpf.mp.br/images/f/f0/60_anos_de_ACNUR_-_Perspectivas_de_futuro.pdf#page=93>.

RAMOS, André de Carvalho. Responsabilidade Internacional do Estado por Violação dos Direitos Humanos. **Revista Jurídica do CEJ – Centro de Estudos Judiciários**, Brasília, número 29, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/indez.php/revcej/article/view/663/843>>. Acesso em: 18 ago. 2019. P. 53 – 63.

SALES, Camila. O Status de Refugiados e Imigrantes à Luz do Direito Internacional Privado. **JusBrasil**. Disponível em: <<https://camilasall.jusbrasil.com.br/artigos/343558294/o-status-de-refugiados-e-imigrantes-a-luz-do-direito-internacional-privado>>. Acesso em: 17 set. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SILVA, Daniela Florêncio da. O Fenômeno dos Refugiados no Mundo e o Atual Cenário Complexo das Migrações Forçadas. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, volume 34, número 01, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-3098a0001.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2019. P. 163 – 170.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Os Refugiados Políticos e o Asilo Territorial. *In*: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

SILVEIRA, Daniel. Apenas 5% dos Municípios com Presença de Imigrantes e Refugiados no Brasil Oferecem Serviços de Apoio, Aponta IBGE. **G1**, set. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/25/apenas-5percent-dos-municipios-com-presenca-de-imigrantes-e-refugiados-no-brasil-oferecem-servicos-de-apoio-aponta-ibge.ghtml>>. Acesso em: 14 out. 2019.

SLATER, David. **Geopolitics and the Post-Colonial: Rethinking North-South Relations**. Massachusetts: Blackwell Publishing, 2004.

SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional**. Dissertação de Mestrado. Repositório Institucional UFAL, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4365>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Prefácio. *In*: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). **Produzir para Viver: os Caminhos da Produção Não Capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, Natalia Marim Bazilio de; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A Crise e o Refúgio dos Venezuelanos para o Brasil: A Evolução Histórica da Política Brasileira para Refugiados. **Derecho y Cambio Social**, Lima, número 53, ano 15, 2018. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista053/a_crise_e_o_refugio_dos_venezuelanos.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Global Trends: Forced Displacement in 2018**. UNHCR: Genebra, 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#_ga=2.232375069.342964867.1570396036-843180760.1568775562>. Acesso em: 08 out. 2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Nota de Orientação sobre Considerações de Proteção Internacional para Venezuelanos – Atualização 01.** UNHCR: Genebra, maio 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Atualizac%CC%A7a%CC%83o-Guidance-Note.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Venezuela Situation: Responding to the Needs os People Displaced from Venezuela.** UNHCR: Genebra, 2018. Disponível em: <<http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/unhcr%20venezuela%20situation%202018%20supplementary%20appeal.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2019.

VAN NAERSSSEN, Ton; SPAAN, Ernst; ZOOMERS, Annelies. **Global Migration and Development.** United Kingdom: Taylor & Francis, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2IpQHxN>>. Acesso em: 05 out. 2019.

ZANELLA, Vanessa Gomes. **Movimentos Sociais de Imigrantes Bolivianas/os em São Paulo: uma Análise Cartográfica e Crítica sobre as Transformações Recentes no Campo das Migrações Internacionais.** Dissertação de Mestrado. DBD – PUC Rio, 2014. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1211354_2014_cap_3.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.