

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

MARCEL SILVA OLIVEIRA

**A TUTELA JURÍDICA DO REFUGIADO EM ESPAÇOS INTEGRADOS:
Um estudo comparado entre Mercosul e União Europeia**

RECIFE

2022

MARCEL SILVA OLIVEIRA

A TUTELA JURÍDICA DO REFUGIADO EM ESPAÇOS INTEGRADOS:

Um estudo comparado entre Mercosul e União Europeia

Monografia final de curso apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, como exigência parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Áreas de Conhecimento: Direito Internacional dos Refugiados; Direito da Integração Regional; Direito Comunitário.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza

RECIFE

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Oliveira, Marcel Silva.

A tutela jurídica do refugiado em espaços integrados: um estudo comparado entre Mercosul e União Europeia / Marcel Silva Oliveira. - Recife, 2022.
56 f.

Orientador(a): Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2022.

1. Direito Internacional dos Refugiados. 2. União Europeia. 3. Mercosul. 4. Refugiados sírios. 5. Refugiados venezuelanos. I. Barza, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

MARCEL SILVA OLIVEIRA

A TUTELA JURÍDICA DO REFUGIADO EM ESPAÇOS INTEGRADOS:

Um estudo comparado entre Mercosul e União Europeia

Monografia final de curso apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, como exigência parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em: 03/05/2022

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Jayme Benvenuto Lima Júnior (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Paul Hugo Weberbauer (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e a Nossa Senhora por abençoarem todas as conquistas da minha vida.

Agradeço aos meus pais, Eulina (*in memoriam*) e Francisco, por sempre me amarem e por investirem tudo de si na realização dos meus sonhos. Devo quem sou hoje à ternura, à retidão, à dedicação e ao apoio incondicionais de ambos.

Agradeço ao meu irmão, Victor, por escutar minhas lamúrias e por acreditar na minha capacidade de vencer os enormes desafios da formação universitária. Nossas conversas e momentos de descontração foram essenciais para que eu chegasse até aqui com a mente sã.

Agradeço às minhas avós, Neide e Zita, que me ensinaram, através de suas histórias, a navegar pelas curvas sinuosas da vida com generosidade e humildade.

Agradeço aos meus tios e primos pelo carinho e suporte familiar – principalmente à minha tia Ceixa, cuja trajetória acadêmica exemplar me fez admirar os ofícios da docência e da pesquisa científica.

Agradeço aos meus amigos do peito, Ana Luisa, Anna Bia, Débora e José, pelo companheirismo que tornou tão especial a árdua jornada da graduação.

Agradeço também à minha orientadora, Professora Eugênia Barza, por sua enorme disponibilidade e atenção com este trabalho, desde a escolha do tema até a revisão final do texto. Sinto-me privilegiado pela relação direta e franca que criamos durante o processo de escrita monográfica, fonte de um intenso aprendizado e amadurecimento.

Por fim, agradeço a todo o corpo docente da Faculdade de Direito do Recife pelos inestimáveis conhecimentos compartilhados ao longo dos últimos seis anos.

RESUMO

A procura por refúgio não arrefeceu no século XXI, diante das perseguições sofridas por diferentes grupos dentro de seus países de origem. Ao mesmo tempo, a sociedade internacional observou um progressivo estreitamento dos laços entre Estados vizinhos, o que se refletiu na consolidação de blocos regionais caracterizados pela convergência de decisões em matéria política, econômica e jurídica. Neste panorama, o presente trabalho pretende investigar, através da pesquisa documental e bibliográfica, as normas que compõem o Direito Internacional dos Refugiados, bem como as iniciativas gestadas no âmbito de dois processos de integração regional – a União Europeia e o Mercosul – para proteger os imigrantes enquadrados no regime do refúgio. Por último, com o objetivo de esclarecer a efetividade prática desses instrumentos, realizou-se um estudo de caso baseado na recepção dos refugiados sírios e dos refugiados venezuelanos pelos blocos europeu e sul-americano, respectivamente, durante as crises migratórias que abalaram esses continentes. Após a análise dos dados coletados, inferiu-se que a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967 constituem os principais marcos normativos da tutela internacional do refugiado, o qual teve seu conceito alargado por documentos de alcance regional – a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984. A União Europeia e o Mercosul, por sua vez, encontram-se em estágios distintos de harmonização legislativa, conquanto o estudo de caso tenha demonstrado a necessidade de ambos reforçarem seus sistemas jurídicos em prol de uma resposta coordenada às diversas solicitações de refúgio recebidas pelos Estados membros.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Refugiados; União Europeia; Mercosul; refugiados sírios; refugiados venezuelanos.

ABSTRACT

The search for asylum has not slowed down in the 21st century, given the persecutions suffered by different groups within their countries of origin. At the same time, the international community observed a progressive strengthening of ties between neighboring States, which was reflected in the consolidation of regional blocs characterized by the convergence of decisions in political, economic, and legal matters. In this context, the paper intends to investigate, through documentary and bibliographic research, the norms of International Refugee Law, as well as the initiatives created within the scope of two regional integration processes – the European Union and Mercosur – to protect the immigrants included in the refugee regime. Finally, in order to clarify the practical effectiveness of these instruments, a case study was carried out based on the reception of Syrian refugees and Venezuelan refugees by the European and South American blocs, respectively, during the migratory crises that shook these continents. After analyzing the data collected, it was inferred that the 1951 Geneva Convention and the 1967 New York Protocol constitute the main normative frameworks for the international refugee protection, which had its concept extended by documents of regional scope – the 1969 Organization of African Unity Convention and the 1984 Cartagena Declaration. Furthermore, the European Union and Mercosur are in different stages of legislative harmonization, although the case study has demonstrated the need for both to strengthen their systems in favor of a coordinated response to the various asylum requests received by member States.

Keywords: International Refugee Law; European Union; Mercosur; Syrian refugees; Venezuelan refugees.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 O TRATAMENTO DO ESTRANGEIRO NO DIREITO INTERNACIONAL	9
1.1 A construção histórica da condição jurídica do estrangeiro	9
1.2 Fluxos migratórios e categorias de estrangeiro.....	13
1.3 O Direito Internacional dos Refugiados	18
2 O TRATAMENTO JURÍDICO DO REFUGIADO NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO DA EUROPA E DA AMÉRICA DO SUL	22
2.1 O papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) na internacionalização da proteção aos refugiados.....	22
2.2 Instrumentos de proteção do Direito Internacional dos Refugiados na União Europeia	25
2.3 Instrumentos de proteção do Direito Internacional dos Refugiados no Mercosul.....	29
3 A RECEPÇÃO DO REFUGIADO NA UNIÃO EUROPEIA E NO MERCOSUL	34
3.1 O caso dos refugiados sírios no contexto europeu.....	34
3.1.1 A repercussão da crise de refugiados na União Europeia	35
3.2 O caso dos refugiados venezuelanos no contexto sul-americano	39
3.2.1 A repercussão da crise de refugiados no Mercosul	41
CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS	47

INTRODUÇÃO

Em plena terceira década do século XXI, investigar a aplicação do instituto do refúgio ainda se mostra um imperativo bastante atual. Os conflitos locais e regionais seguem fazendo inúmeras vítimas ao redor do globo, o que repercute diretamente no aumento dos fluxos migratórios movidos pelo medo de perseguição, seja em função da raça, da religião, da nacionalidade, do grupo social ou das opiniões políticas dos indivíduos forçados a abandonar seus países de origem. Na ponta oposta, os Estados de acolhida têm procurado cooperar para lidar melhor com a crescente demanda por refúgio, em geral experimentada por vários países de uma mesma região.

A bem-sucedida integração protagonizada pelos membros da União Europeia e o sucessivo aparecimento de iniciativas similares em outros continentes demonstram que os Estados estão cada vez menos interessados na adoção de posturas isoladas, visto que buscam harmonizar as decisões em matéria política, econômica e jurídica através da formação de blocos com seus vizinhos territoriais. Nessa perspectiva, o presente trabalho almeja explorar as normas do Direito Internacional dos Refugiados, destacando os instrumentos concebidos pela União Europeia e pelo Mercosul para regular a recepção dos imigrantes inseridos no escopo do refúgio. Também pretende-se analisar, a partir de casos concretos, a implementação desses regimes jurídicos supranacionais, o que permitirá aferir sua efetividade na proteção dos refugiados, bem como traçar um parâmetro comparativo entre blocos situados em etapas distintas de integração.

Instituída em 1992 pelo Tratado de Maastricht, a União Europeia foi a única a alcançar o status de União Econômica, Monetária e Política, após um extenso processo de convergência regional deflagrado em 1951 pela criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Por outra parte, o Mercado Comum do Sul (ou apenas Mercosul) despontou em 1991 como um projeto de integração essencialmente econômica entre países da América do Sul, embora tenha incorporado o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais ao longo de sua trajetória. Destarte, o estudo do arcabouço normativo empregado pelos dois espaços integrados no tocante ao refúgio constitui um importante termômetro dos esforços empreendidos conjuntamente pelos membros do Mercosul – nos quais se inclui o Brasil – e do caminho que necessitarão percorrer para atingir o grau de unidade do bloco europeu.

Vale ressaltar que esta monografia foi desenvolvida com fulcro na pesquisa documental e bibliográfica, pois se centrou no exame dos tratados, protocolos, convenções e declarações do

Direito Internacional dos Refugiados – sobretudo daqueles instrumentos subscritos pelos Estados Partes da União Europeia e do Mercosul –, além de haver utilizado as referências empíricas coletadas em livros, textos acadêmicos e artigos de revistas científicas acerca da efetiva aplicação dos aludidos atos normativos.

A fim de cobrir os aspectos elencados anteriormente, este trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro, traça-se um panorama histórico geral da condição jurídica do estrangeiro e exploram-se as diferentes categorias de fluxos migratórios, iniciando-se então a abordagem do Direito Internacional dos Refugiados. No capítulo seguinte, passa-se a expor o tratamento jurídico dispensado aos refugiados na União Europeia e no Mercosul, sem olvidar o papel assumido pelo ACNUR na internacionalização da proteção a tais migrantes. Por último, o terceiro capítulo dedica-se a explicar a forma como os refugiados têm sido recebidos pelos dois processos de integração regional sob escrutínio, com base em casos concretos de intensa repercussão migratória: o dos refugiados sírios, no continente europeu; e o dos refugiados venezuelanos, no contexto sul-americano.

1 O TRATAMENTO DO ESTRANGEIRO NO DIREITO INTERNACIONAL

1.1 A construção histórica da condição jurídica do estrangeiro

Segundo o Dicionário Houaiss, o estrangeiro é o “indivíduo de nacionalidade diversa daquela do país onde se encontra ou vive”¹. Esta definição se coaduna com uma concepção moderna de estrangeiro, associada diretamente ao fenômeno do Estado-nação. Nada obstante, a ideia de estrangeiro tem raízes na Antiguidade, como revela a própria etimologia da palavra, derivada do latim *extranĕus*, no sentido de “o que é de fora”².

Tanto na Grécia como na Roma Antiga, os estrangeiros eram vistos com desconfiança e possuíam direitos mais restritos em comparação aos cidadãos locais. Em Atenas, por exemplo, os bárbaros não contavam com nenhum regime jurídico protetivo, embora outras classes de estrangeiros – isóteles e metecos – gozassem de alguns direitos e tivessem a assistência de magistrados especiais – sicofantas, polemarchas e proxenas³. Os romanos, por sua vez, nutriram inicialmente uma percepção hostil dos estrangeiros, equiparando-os aos inimigos de guerra. Apesar disso, o alargamento do Império para além da Península Itálica impulsionou a consolidação do *Ius Gentium*, tido como um arcabouço de normas voltadas à regulação das relações entre estrangeiros (*peregrini*) e destes com os cidadãos romanos. O *Ius Gentium*, cuja aplicação incumbia ao *praetor peregrinus*, conviveu com o *Ius Civile*, o qual era aplicado pelo *praetor urbanus* e disciplinava com exclusividade as relações privadas entre os *cives romani*⁴. Em suma, conforme relatado pelo historiador francês Fustel de Coulanges na obra *A Cidade Antiga*:

Nem em Roma, nem em Atenas o estrangeiro podia ser proprietário. Não podia contrair matrimônio, ou, pelo menos, seu casamento não era reconhecido; os filhos nascidos da união de um cidadão com uma estrangeira eram considerados bastardos. Não podia firmar contratos com cidadãos, ou, pelo menos a lei não lhes dava nenhum valor. A princípio, não teve o direito de exercer o comércio. A lei romana proibia-lhe herdar de um cidadão, e mesmo um cidadão herdar de um estrangeiro⁵.

¹ ESTRANGEIRO. In: DICIONÁRIO Houaiss da Língua Portuguesa. UOL, [2021]. Disponível em: https://houaiss.uol.com.br/corporativo/apps/uol_www/v5-4/html/index.php#2. Acesso em: 26 jul. 2021.

² Ibidem.

³ GOMES, Oscar Martins. Restrições e concessões aos direitos dos estrangeiros. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 4, 1956. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/6590/4708>. Acesso em: 26 jul. 2021. p. 36-37.

⁴ SOARES, Guido Fernando Silva. Os direitos humanos e a proteção dos estrangeiros. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 99, 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67631>. Acesso em: 26 jul. 2021. p. 408.

⁵ COULANGES, Numa Denis Fustel de. **A Cidade Antiga**. São Paulo: Editora das Américas, 1961. *E-book*. Disponível em: <https://latim.paginas.ufsc.br/files/2012/06/A-Cidade-Antiga-Fustel-de-Coulanges.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021. p. 137.

Diante de tal cenário, o principal ponto de inflexão do Direito Romano quanto às prerrogativas dos estrangeiros ocorreu no ano 212 d.C., por meio da *Constitutio* editada pelo Imperador Caracala, que concedeu a cidadania romana a quase todos os súditos do Império⁶. Dois séculos mais tarde, com a decadência dessa civilização, os germânicos que invadiram e dominaram a Península Itálica estabeleceram um relacionamento distinto com os povos dominados, permitindo-lhes que fossem regidos pelas próprias leis. A nova dinâmica marcou o período histórico da personalidade das leis, correspondente à Alta Idade Média (século V ao X)⁷. Sem embargo, a fixação de diferentes sociedades étnicas e o estreitamento dos laços culturais entre os residentes de um mesmo território reacenderam a necessidade de lidar com os estrangeiros. Para tanto, surgiu a figura do patronato, através da qual os cidadãos garantiam aos *peregrini* a observância de seus direitos, sem que isto implicasse conferir-lhes o mesmo nível de proteção dos habitantes locais⁸.

No início da Baixa Idade Média (séculos XI ao XIII), prevaleceu na Europa Ocidental o sistema econômico, político e social do Feudalismo, que acarretou uma fragilização da tutela jurídica do estrangeiro. A expansão dos feudos deu ensejo ao sistema da territorialidade das leis, elidindo a existência de regramentos pessoais distintos para os habitantes de uma mesma localidade⁹. O pertencimento a um determinado povo passou a pautar-se em maior grau no critério de *ius soli*, derivado do lugar de nascimento do indivíduo, uma vez que a terra se convertera na fonte máxima de riqueza e poder¹⁰. Na relação de subordinação estabelecida entre os vassalos e o suserano, o estrangeiro figurou como elemento estranho, impossibilitado inclusive de dispor de seus bens em testamento – instituto conhecido como *droit d'aubaine*¹¹.

A partir dos séculos XII e XIII, o Feudalismo foi perdendo sua posição de protagonismo diante da intensificação do intercâmbio comercial, especialmente entre as cidades do Mediterrâneo. No contexto de surgimento das primeiras universidades e de resgate das normas gerais do Direito Romano, começaram a aflorar regras de legislação local, conhecidas como estatutos, os quais entraram invariavelmente em rota de colisão com os direitos positivos de

⁶ NEVES, Alexandra Chícharo das. **Os direitos do estrangeiro**: respeitar os direitos do homem. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Processuais) - Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2011. Disponível em: <http://bibliobase.sermais.pt:8008/BiblioNET/Upload/PDF14/011013%20om%20teses%2036.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021. p. 28.

⁷ DOLINGER, Jacob; TIBURCIO, Carmen. **Direito Internacional Privado**. 15 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020. *E-book*. p. 60-61.

⁸ GOMES, 1956, p. 39.

⁹ *Ibid.*, p. 40.

¹⁰ SOARES, 2004, p. 411.

¹¹ NEVES, op. cit., p. 29.

outras cidades. O crescente fluxo de migrantes no continente europeu tornou mais premente a formulação da chamada teoria estatutária, com destaque inicial para a escola italiana (dos comentaristas ou pós-glosadores) do século XIV e a escola francesa do século XVI. Sua principal contribuição para a melhoria da condição jurídica do estrangeiro residiu na divisão das regras em estatutos reais – referentes às coisas e dotados de territorialidade absoluta – e pessoais – relacionados às pessoas e providos de efeito extraterritorial, acompanhando-as independentemente de onde estivessem.

A transição para a Idade Moderna, caracterizada pelo movimento científico e cultural do Renascimento, notabilizou-se pela valorização da antiguidade clássica greco-romana, o que fortaleceu o estudo das noções de igualdade e dignidade do homem, à luz do antropocentrismo e da autonomia da razão¹². A filosofia pôde finalmente desenvolver-se livre das amarras religiosas, de modo semelhante ao direito, cujo fundamento deixou de residir no elemento sobrenatural ou divino – segundo se extrai da noção de direito natural construída pelo jurista holandês Hugo Grócio¹³. A própria Reforma Protestante do século XVI convergiu para essa nova etapa histórica, na medida em que propugnou a liberdade de o homem interpretar a palavra de Deus¹⁴.

No entanto, foram os últimos séculos da Idade Moderna (XVII e XVIII) que proporcionaram a conjuntura necessária para a superação do dogmatismo religioso, do Absolutismo do Antigo Regime e dos privilégios sociais da nobreza. O movimento cultural do Iluminismo representou a expressão máxima dos anseios por mudanças, fornecendo as bases teóricas para a deflagração da Revolução Francesa e a inauguração da Idade Contemporânea.

O artigo 1º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 dá a tônica da racionalidade liberal que vigora até hoje nos Estados democráticos, porquanto preconiza que “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”¹⁵. Os efeitos da Revolução Francesa também foram sentidos diretamente pelos estrangeiros, mormente devido às alterações legais promovidas pelo Estado francês, que consagraram a liberdade de exercício

¹² NEVES, 2011, p. 31.

¹³ BIAZI, Chiara Antonia Sofia Mafrica. A importância de Hugo Grócio para o Direito. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito-PPGDir/UFRGS**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/66015/39966>. Acesso em: 26 jul. 2021. p. 403.

¹⁴ MCGRATH, Alistar. **A revolução protestante: uma provocante história do protestantismo contada desde o século 16 até os dias de hoje**. Brasília: Editora Palavra, 2012. *E-book*. p. 03.

¹⁵ FRANÇA. **Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789**. [Paris]: Assembleia Nacional, 1789. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>. Acesso em: 26 jul. 2021. Tradução livre de: “Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits”.

profissional, a extinção do anacrônico *droit d'aubaine*, o reconhecimento do direito sucessório e a supressão dos tipos penais dirigidos unicamente aos forasteiros¹⁶.

Assim, os estrangeiros passaram a gozar de direitos e garantias fundamentais inalienáveis e inerentes à qualidade humana, sendo defeso ao Estado restringi-los em função da nacionalidade do indivíduo. No século XIX, os demais países do continente europeu buscaram efetivar justamente o princípio da universalidade dos direitos, por meio da equiparação de nacionais e estrangeiros quanto ao seu exercício – vide os códigos civis holandês, italiano e português, que apenas fizeram distinções em torno dos direitos políticos¹⁷. Entretanto, o Código Civil Napoleônico de 1804 relativizou esse princípio, em seu artigo 11, ao condicionar a fruição dos direitos civis pelos estrangeiros à reciprocidade de seu Estado de origem em relação aos franceses¹⁸.

No século XX, os efeitos deletérios das duas Guerras Mundiais e da disseminação de sentimentos nacionalistas escancararam a necessidade de criar múltiplos mecanismos voltados à proteção internacional dos direitos humanos, reforçando, de maneira reflexa, a tutela jurídica dos estrangeiros que haviam deixado seus países em razão daqueles conflitos armados. Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada em 1948 no âmbito da recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU), anuncia o compromisso dos Estados membros com o reconhecimento de todo ser humano enquanto pessoa (artigo 6)¹⁹, o que impede, por exemplo, a perda dessa condição nas hipóteses de expulsão ou prisão em país estrangeiro. A mesma declaração também se mostra sintonizada com o *boom* migratório desencadeado na segunda metade do século passado, quando o processo de globalização ganhou maior intensidade e as distâncias entre os países foram virtualmente encurtadas. Isso porque o item 2 do artigo 13 garante a todo ser humano “o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a esse regressar”²⁰.

Para imprimir caráter vinculante aos princípios veiculados na DUDH, a ONU se lançou à tarefa de incentivar a celebração de convenções multilaterais acerca dos direitos humanos de primeira e segunda geração. Por conseguinte, a Assembleia Geral adotou, em 1966, o Pacto

¹⁶ NEVES, 2011, p. 32.

¹⁷ Ibid., p. 33.

¹⁸ FRANÇA. **Code Civil des Français**. Paris: Assembleia Nacional, 1804. Disponível em: <https://www.assemblee-nationale.fr/evenements/code-civil/cc1804-lpt01.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021. p. 06.

¹⁹ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 26 jul. 2021.

²⁰ Ibidem.

Internacional sobre Direitos Civis e Políticos²¹ e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais²², que propiciam um *standard* mínimo de direitos aos indivíduos – neles incluídos os estrangeiros – que se encontrem nos territórios e sob a jurisdição dos países signatários. Ainda assim, a normativa desse sistema de proteção internacional não obriga a plena equiparação entre nacionais e estrangeiros, além de permitir a cada Estado estabelecer critérios próprios para entrada, permanência e residência de pessoas provenientes do exterior.

1.2 Fluxos migratórios e categorias de estrangeiro

Os fluxos migratórios verificados no planeta desde o século XX não podem ser dissociados da maior facilidade de locomoção engendrada pela revolução tecnológica e pela globalização econômica, principalmente no período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial. Com efeito, a mobilidade – não só de pessoas, mas também de mercadorias e informações – converteu-se em aspecto essencial de um mundo interconectado, no qual as relações espaciais e temporais assumiram uma configuração renovada. O acesso imediato às informações disponibilizadas nas mídias digitais veio ao encontro dessa realidade, ampliando o horizonte do ser humano e alimentando a sua perspectiva de perseguir uma vida melhor em outro país. A cientista política Catherine Wenden elucida que:

Nos últimos trinta anos, essas migrações se globalizaram. Desde meados dos anos de 1970, elas triplicaram: 77 milhões em 1975, 120 milhões em 1999, 150 milhões no início dos anos 2000 e atualmente 244 milhões. Esse processo tende a continuar, pois os fatores da mobilidade estão longe de desaparecer; eles são estruturais: defasagens entre os níveis de desenvolvimento humano (que combinam a expectativa de vida, o nível de educação e o nível de bem-estar) ao longo das grandes linhas de fratura do mundo; crises políticas e ambientais que são “produtoras” de refugiados e deslocados; redução do custo dos transportes; generalização da emissão de passaportes, inclusive nos países de onde outrora era difícil partir; falta de esperança nos países pobres e mal governados; papel das mídias; tomada de consciência de que é possível mudar o curso da própria vida pela migração internacional; e, enfim, as mudanças climáticas²³.

Se os europeus, nos contextos colonialista (séculos XV a XVIII) e neocolonialista (séculos XIX e XX), fizeram-se presentes na América Latina e na África com o propósito de explorá-las economicamente; atualmente, os países da União Europeia aparecem como o

²¹ BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 26 jul. 2021.

²² Idem. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 26 jul. 2021.

²³ WENDEN, Catherine Wihtol de. As novas migrações. **Revista SUR**, São Paulo, v. 13, n. 23, 2016. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/1-sur-23-portugues-catherine-wihtol-de-wenden.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2021. p. 18.

destino mais visado pelos habitantes das suas antigas colônias. Sob outra perspectiva, Wenden²⁴ acrescenta que os países com melhores índices socioeconômicos da América do Sul (Brasil, Argentina e Chile) tornaram-se locais de acolhida para migrantes advindos de países vizinhos e da América Central (Paraguai, Bolívia, Colômbia, Venezuela, El Salvador, Honduras, entre outros).

Ademais, cumpre salientar que os fluxos migratórios não constituem um fenômeno simples e uniforme, pois comportam uma série de fatores que levam os indivíduos a abandonar seus países de origem. Além dos migrantes econômicos, que almejam a melhoria do seu patamar financeiro, geralmente pela via do trabalho; os refugiados, asilados e apátridas também são sujeitos de migrações internacionais²⁵. Há ainda os fluxos mistos, definidos como “movimentos populacionais complexos que incluem refugiados, requerentes de asilo, migrantes econômicos e outros migrantes”²⁶, e que impõem aos Estados o desafio de tratar as modalidades migratórias de acordo com suas especificidades, de modo a não prejudicar os titulares do direito de ingressar regularmente nos territórios nacionais.

Na seara dos deslocamentos voluntários, a virada do século XX para o XXI marcou a acentuação da dinâmica migratória denominada de fuga de cérebros, na qual profissionais qualificados partem em direção a outros países com o escopo de alcançar um reconhecimento mais elevado e um padrão de vida condizente com seu nível de preparo acadêmico. Na prática, essas pessoas são migrantes econômicos que compõem a classe média ou alta de países subdesenvolvidos e, por isso, contam com recursos financeiros para escapar da realidade conturbada em que se inserem. Não é à toa que Estados com altos índices de desenvolvimento social e econômico (Estados Unidos, Canadá e os da Europa Ocidental) figuram entre os principais pontos de acolhida, criando facilitadores e estímulos para o recrutamento de estrangeiros que possam impulsionar seus setores de ponta²⁷.

Por sua parte, inúmeros migrantes econômicos em situação de pobreza tentam cruzar as fronteiras dos países desenvolvidos de maneira irregular, sem os documentos exigidos pelas respectivas leis, ou prolongam a estadia além do prazo fixado previamente pelas autoridades migratórias, para integrar-se informalmente ao mercado de trabalho local. Embora estejam

²⁴ WENDEN, 2016, p. 19.

²⁵ ROSA, Josely Cristiane; MATTEDI, Marcos Antonio. Novas mobilidades: o panorama atual das migrações contemporâneas e os direitos humanos. **Ponto de Vista Jurídico**, Caçador (SC), Brasil, v. 9, n. 1, 2020. Disponível em: <https://45.238.172.12/index.php/juridico/article/view/2199>. Acesso em: 04 ago. 2021. p. 11.

²⁶ FLUXOS MISTOS. In: GLOSSÁRIO sobre Migração. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2009. *E-book*. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2021. p. 29.

²⁷ WENDEN, op. cit., p. 23.

dispersos pelo mundo, os estrangeiros indocumentados costumam ganhar destaque nos noticiários internacionais devido às temerárias travessias entre o México e os Estados Unidos, intermediadas pelos chamados coiotes²⁸ – de acordo com uma estimativa do instituto americano *Pew Research Center*, que investiga comportamentos e tendências sociais nas escalas nacional e global, já existem cerca de 10,5 milhões de imigrantes vivendo ilegalmente em solo estadunidense²⁹. Eles se dedicam com frequência a atividades pouco valorizadas pelos trabalhadores nativos, que envolvem maior esforço físico, a exemplo da construção civil, da limpeza e dos serviços domésticos.

Apesar de estarem numa posição de extrema vulnerabilidade, os migrantes irregulares referidos acima não se confundem com aqueles que fazem jus ao status de refugiados, cujo deslocamento possui como nota distintiva o caráter involuntário. Nos termos do artigo 1º da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (ou Convenção de Genebra de 1951)³⁰, modificado pelo Protocolo de Nova Iorque de 1967³¹, considera-se refugiado a pessoa que:

[...] 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 [...], não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Conquanto esta definição possa ser alvo de críticas pelo seu espectro limitado, é inegável que norteia o tratamento conferido a tal categoria de estrangeiro pela maioria dos países do globo, haja vista os 146 Estados Partes da Convenção de Genebra de 1951³². Inicialmente, o estatuto de refugiado era concedido sem grandes óbices pelos países de acolhida, mas não demorou muito para que se mostrassem mais resistentes ao deferimento das solicitações de refúgio, sobretudo em face do crescimento exponencial do número de postulantes nas últimas décadas. No caso particular da União Europeia, essa conjuntura foi

²⁸ FRANCO, Luiza. As trágicas histórias dos brasileiros que morrem na fronteira do México com os EUA. **BBC News Brasil**, São Paulo, 28 jul. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49131945>. Acesso em: 04 ago. 2021.

²⁹ LOVERA, Patricia Sulbarán. Reforma migratória de Biden: como é o plano que pode dar cidadania dos EUA a 10 milhões de indocumentados. **BBC News Mundo**, Los Angeles, 22 jan. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55763326>. Acesso em: 04 ago. 2021.

³⁰ ACNUR. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Genebra, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiado_s.pdf. Acesso em: 04 ago. 2021. p. 02.

³¹ Idem. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Nova Iorque, 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_R_efugiados.pdf. Acesso em: 04 ago. 2021. p. 01.

³² Idem. **States parties, including reservations and declarations, to the 1951 Refugee Convention**. [2019]. Disponível em: https://www.unhcr.org/5d9ed32b4#_ga=2.258845834.1486456692.1628376890-411567103.1628204995. Acesso em: 04 ago. 2021. p. 01.

agravada pelos conflitos que irromperam no Oriente Médio e no norte da África após a Primavera Árabe, já que os integrantes do bloco se defrontaram com a necessidade de manejar uma enorme pressão migratória sem comprometer seu estado de bem-estar social.

Cabe alertar que refúgio não equivale a asilo, mesmo que ambos apresentem caráter humanitário. Este último instituto dirige-se aos estrangeiros que sejam alvo de perseguição iminente pelo cometimento de delito político, recaindo na discricionariedade do Estado asilante a concessão ou não da proteção requerida³³. Logo, não há que se cogitar qualquer tipo de justificativa do Estado perante a comunidade internacional ou a eventual incidência de cláusula de exclusão por violação dos princípios difundidos pela ONU. Em contrapartida, o estrangeiro acaba se sujeitando a um vínculo mais precário, uma vez que depende exclusivamente da vontade governamental para não perder a condição de asilado. Esta é a lógica emanada do artigo 1º da Convenção de Caracas sobre Asilo Territorial (1954), o qual dispõe que “todo Estado tem direito, no exercício de sua soberania, de admitir dentro de seu território as pessoas que julgar conveniente, sem que, pelo exercício desse direito, nenhum outro Estado possa fazer qualquer reclamação”³⁴.

É igualmente digna de nota a figura do asilo diplomático, desenvolvida precipuamente a partir da experiência latino-americana e das dificuldades singulares para ingressar no espaço territorial de outro Estado. Na verdade, este instituto tende a constituir um rito de passagem para o asilo territorial, na medida em que o asilado – acolhido em prédio de missão diplomática, residência do chefe da missão, navios e aeronaves militares ou acampamentos de tropas – aguarda que o governo local expeça um salvo-conduto a fim de permitir o seu trânsito até o Estado asilante. A respeito do tema, veja-se o que foi acordado no artigo 1º da Convenção de Caracas sobre Asilo Diplomático (1954):

O asilo outorgado em legações, navios de guerra e acampamentos ou aeronaves militares, a pessoas perseguidas por motivos ou delitos políticos, será respeitado pelo Estado territorial, de acordo com as disposições desta Convenção. Para os fins desta Convenção, legação é a sede de toda missão diplomática ordinária, a residência dos chefes de missão, e os locais por eles destinados para esse efeito, quando o número de asilados exceder a capacidade normal dos edifícios³⁵.

³³ GARCIA, Márcio. Battisti: asilo ou refúgio. **Meridiano 47**, Brasília, v. 10, n. 106, 2009. p. 05.

³⁴ BRASIL. **Decreto nº 55.929, de 19 de abril de 1965**. Promulga a Convenção sobre Asilo Territorial. Brasília, DF: Presidência da República, [1965]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d55929.htm. Acesso em: 04 ago. 2021.

³⁵ Idem. **Decreto Legislativo nº 13, de 1957**. Aprova a convenção sobre Asilo Diplomático, firmado na X Conferência Interamericana. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1957]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1950-1959/decretolegislativo-13-11-junho-1957-350529-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 04 ago. 2021.

Marcelo Haydu³⁶, mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP, aduz que o exilado *lato sensu* alude tanto ao indivíduo que deixou seu país de origem de maneira voluntária quanto àquele que emigrou involuntariamente. Contudo, para distingui-lo do refugiado e do asilado, o autor recorre à definição de exilado *stricto sensu*, aplicável ao migrante que se viu compelido a abandonar sua terra natal e foi recebido em país estrangeiro sem um regime protetivo específico. Isto significa que, ao contrário do refugiado e do asilado, o exilado *stricto sensu* não conta com o reconhecimento jurídico da existência de uma perseguição.

No espectro das migrações forçadas, merece ser citada a questão dos deslocados ambientais, que buscam abrigo em outros países para fugir de condições adversas associadas a alterações no meio ambiente, provocadas ou não pelo ser humano³⁷, como terremotos, erupções vulcânicas, desertificações, deslizamentos de terra, entre outras. Apesar de sua semelhança com os refugiados, eles não estão compreendidos no conceito elencado pela Convenção de Genebra de 1951, o que fragiliza a sua tutela jurídica internacional e relega aos Estados o papel de criar uma disciplina própria para regular o seu eventual acolhimento. Prova disso é que o Brasil negou sistematicamente o reconhecimento do estatuto de refugiado aos haitianos que vieram ao país depois do terremoto ocorrido em Porto Príncipe, ao mesmo tempo em que contemplou esses imigrantes com a concessão de vistos por razões humanitárias³⁸.

O refugiado apátrida se diferencia das categorias mencionadas anteriormente porque designa, conforme o artigo 1º da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, “toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional”³⁹. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) estima que haja 10 milhões de indivíduos nessa situação em todo o planeta⁴⁰, os quais perderam sua nacionalidade ou nunca chegaram a possuí-la por efeito da sucessão de Estados, reorganização

³⁶ HAYDU, Marcelo. **Refugiados angolanos em São Paulo: integração ou segregação?** 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/3228/1/Marcelo%20Haydu.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2022. p. 21.

³⁷ VEDOVATO, Luis Renato; FRANZOLIN, Cláudio José; ROQUE, Luana Reis. Deslocados ambientais: uma análise com base na dignidade da pessoa humana. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 03, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/rX3wQWtWThGZ7mSQrP7qzrk/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 04 ago. 2021. p. 1658.

³⁸ FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/jQH7THPDpCKwtJFDcRd6Yxd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 ago. 2021. p. 152-154.

³⁹ ACNUR. **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas**. Nova Iorque, 1954. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf. Acesso em: 04 ago. 2021. p. 01.

⁴⁰ Idem. **Protegendo refugiados no Brasil e no Mundo**. [2020]. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/03/Cartilha-Institucional-Final_site.pdf. Acesso em: 04 ago. 2021. p. 05.

das fronteiras ou exclusão de determinadas minorias. Esta última hipótese explica, por exemplo, a condição dos rohingya, grupo étnico muçumano de Myanmar cuja apatridia se tornou notória pela perseguição, discriminação e violência que lhe são infligidas pela maioria budista daquele país⁴¹.

Assentadas as premissas que possibilitam distinguir as principais categorias migratórias do mundo globalizado, emerge a percepção de que os estrangeiros ainda esbarram na baixa receptividade dos Estados em geral, máxime quando estes não vislumbram as vantagens da imigração para o seu próprio desenvolvimento socioeconômico. No caso dos refugiados, o cenário revela-se mais preocupante pela dupla carga de intolerância à qual estão suscetíveis, seja no país de origem ou no de acolhida, em função da sua nacionalidade, etnia, religião, práticas culturais ou gênero⁴².

1.3 O Direito Internacional dos Refugiados

A origem do direito dos refugiados encontra-se imbricada com a do asilo, instituto que remonta à Grécia Antiga, quando era associado a locais sacros e invioláveis, mantendo-se atrelado à religião até o fim da Idade Média. A partir do século XVI, a diminuição do poder eclesiástico ocasionou a progressiva laicização do asilo, de modo que, na Constituição Francesa de 1793, já apareceram os primeiros contornos de seu conceito hodierno. No século XIX, o instituto do asilo passou a ser utilizado mais amplamente para designar a proteção concedida aos indivíduos perseguidos por crimes políticos, consolidando-se, nos séculos XX e XXI, como um direito exclusivo do Estado e uma expressão da sua soberania⁴³.

No entanto, consoante explicado alhures, a noção atual de refúgio difere da concepção de asilo, o que foi fruto dos acontecimentos históricos observados no século passado. Logo nos anos que antecederam a Primeira Guerra Mundial, o grande fluxo de migrantes oriundos dos Impérios Russo e Otomano em direção à Ásia e à Europa (Central e Ocidental) demonstrou a insuficiência do instituto do asilo para lidar com vultosos movimentos populacionais, dada sua vocação natural para reger casos individuais⁴⁴. Os deslocamentos provocados pelas duas

⁴¹ SHAMS, Shamil. Entenda o conflito em torno dos rohingya em Myanmar. **DW Brasil**, 14 set. 2017. Disponível em: <https://p.dw.com/p/2k0Li>. Acesso em: 04 ago. 2021.

⁴² ROSA; MATTEDI, 2020, p. 15.

⁴³ ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; BARICHELLO, Stefania Eugenia. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Revista do Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 46, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4507/4076>. Acesso em: 12 ago. 2021. p. 106-111.

⁴⁴ SILVA JR, Eraldo. Direito internacional dos refugiados no século XXI: desafios ao Estado brasileiro. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, v. 5, n. 10, 2017. Disponível em: <http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/194/368>. Acesso em: 12 ago. 2021. p. 199.

Grandes Guerras, por seu turno, evidenciaram a necessidade de normatizar o refúgio no plano internacional e harmonizá-lo com os recém-criados sistemas gerais de proteção dos direitos humanos, em especial após o fracasso da Liga das Nações (1919-1946).

A criação da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) foi estratégica para dar impulso à regulamentação do Direito Internacional dos Refugiados. Em 1951, no mesmo ano de início das suas atividades, logrou-se adotar a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, que vincula os Estados Partes a aplicar suas disposições a todos os imigrantes que se enquadrem na definição trazida pelo artigo 1º. Neste primeiro momento, optou-se por restringir o conceito de refugiado àqueles que estivessem fora do país de sua nacionalidade em razão dos acontecimentos anteriores a 1951 – limitação que só veio a ser eliminada com a celebração do Protocolo de Nova Iorque de 1967, em um contexto de novos fluxos de refugiados para a Ásia e a África. Todavia, esse Protocolo preservou a cláusula de limitação geográfica constante da Convenção, pela qual Congo, Madagascar, Mônaco e Turquia reduziram o alcance das suas obrigações aos eventos produzidos na Europa⁴⁵.

Assim, nos termos do artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951, a qualidade de refugiado deve ser declarada pelo Estado acolhedor quando verifique que o imigrante não pode ou não quer recorrer à proteção de seu país de origem por temor de perseguição fundada em sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas⁴⁶. De acordo com o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado, elaborado pelo ACNUR em 1979 e atualizado em 2011, é essencial analisar o aspecto subjetivo do elemento temor, tendo em vista que “a determinação da condição de refugiado fundamentar-se-á, principalmente, não em um julgamento da situação objetiva do país de origem do solicitante, mas na avaliação das declarações por ele prestadas”⁴⁷. Nada obstante, o receio de perseguição manifestado pelo imigrante não pode prescindir de considerações de ordem objetiva, pois é preciso que existam premissas fáticas aptas a respaldar sua pretensão de refúgio.

A Convenção de Genebra de 1951 também comporta em seus capítulos uma série de direitos mínimos a serem respeitados pelos Estados Partes – alguns em patamar tão favorável quanto os desfrutados pelos nacionais, a exemplo da liberdade de prática religiosa (art. 4º), do acesso à justiça (art. 16), da educação primária (art. 22), da assistência pública (art. 23) e de

⁴⁵ ACNUR, [2019], p. 03.

⁴⁶ Id., 1951, p. 02.

⁴⁷ Idem. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado**. Genebra, 2011. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021. p. 12.

determinados direitos laborais e previdenciários (art. 24). Por outro lado, a Convenção exige que os refugiados recebam o tratamento mais benéfico possível, pelo menos tão favorável quanto aquele dispensado nas mesmas circunstâncias aos estrangeiros em geral, com relação a direitos sobre a propriedade móvel e imóvel (art. 13), o exercício de profissões não assalariadas e a instalação de firmas comerciais e industriais (art. 18), o desempenho de profissões liberais (art. 19), o alojamento (art. 21) e a educação em graus superiores ao primário (art. 22)⁴⁸.

Além disso, o artigo 33 da Convenção veicula o princípio do *non-refoulement*, verdadeira pedra angular do Direito Internacional dos Refugiados⁴⁹, que proíbe a devolução de um refugiado para seu país de origem ou qualquer outro onde “a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas”⁵⁰. Esse princípio só pode ser relativizado quando o refugiado coloque em risco a segurança do país receptor ou, após condenação por crime ou delito especialmente grave, traduza ameaça para a comunidade local⁵¹.

Em que pese a importância da referida Convenção para a proteção internacional dos refugiados, esse instrumento tornou-se alvo de críticas pelos efeitos excludentes do conceito disposto em seu artigo 1º, o qual não abarca as pessoas forçadas a migrar por motivos diversos dos ali especificados. Consequentemente, para melhor atender às particularidades regionais, surgiram instrumentos voltados à ampliação desse conceito. Em 1969, os chefes de Estado e de governo da Organização da Unidade Africana (precursora da União Africana) adotaram a Convenção que regula Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África, da qual se infere que:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade⁵².

Na América Latina, um encontro organizado pelo ACNUR entre dez Estados da região deu ensejo à Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, que buscou responder ao

⁴⁸ ACNUR, 1951, p. 05-12.

⁴⁹ PAULA, Bruna Vieira de. O princípio do *non-refoulement*, sua natureza *jus cogens* e a proteção internacional dos refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, Fortaleza, v. 7, n. 7, 2006/2007. Disponível em: <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/94/95>. Acesso em: 12 ago. 2021. p. 54.

⁵⁰ ACNUR, op. cit., p. 15-16.

⁵¹ *Ibid.*, p. 16.

⁵² OUA. **Convenção da Organização de Unidade Africana**. Adis Abeba, 1969. Disponível em: https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021. p. 03.

crescente fluxo de migrantes provenientes dos conflitos vivenciados na América Central⁵³. Segundo essa declaração:

[...] 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 pública⁵⁴.

Sem dúvida, o ponto paradigmático deste documento reside na menção à violação maciça dos direitos humanos como parâmetro para a caracterização do refúgio, indo além da perspectiva eurocêntrica consagrada na Convenção de Genebra de 1951⁵⁵. Enquanto esta última preocupa-se exclusivamente com a violação a direitos civis e políticos, a Declaração de Cartagena se baseia na realidade dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos da América Latina, razão pela qual estende a condição de refugiado aos indivíduos que tenham se deslocado para evitar a ofensa a direitos econômicos, sociais e culturais. Embora ostente a natureza de *soft law*, portanto sem caráter vinculante, esse instrumento tem pressionado os Estados da região a incorporar uma compreensão alargada de refugiado, vide a decisão do comitê brasileiro que reconheceu o cenário de grave violação de direitos humanos da Venezuela e facilitou o procedimento para a aquisição do estatuto em questão⁵⁶.

Isto posto, constata-se a necessidade de moldar a definição de refugiado conforme sejam modificadas as características dos deslocamentos humanos em massa, de sorte a amparar migrantes forçados que não estejam contemplados pela categoria estanque prevista na Convenção de Genebra de 1951. Afinal, a dinâmica histórica recente demonstrou que os conflitos europeus e a instabilidade política do pós-guerra deixaram de ser os grandes catalisadores das solicitações de refúgio, as quais têm sido apresentadas em maior medida por pessoas fugidas de Estados onde há sérias perturbações da ordem pública, decorrentes da violação generalizada dos direitos humanos, de agressão externa ou até de catástrofes naturais (responsáveis pela existência dos deslocados ambientais)⁵⁷.

⁵³ SILVA JR, 2017, p. 203.

⁵⁴ ACNUR. **Declaração de Cartagena**. Cartagena das Índias, 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021. p. 03.

⁵⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplica%C3%A7%C3%A3o-no-Ordenamento-Jur%C3%ADdico-Brasileiro.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2021. p. 85.

⁵⁶ ACNUR. **Brasil reconhece mais 7,7 mil venezuelanos como refugiados**. Brasília, 28 ago. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/08/28/brasil-reconhece-mais-77-mil-venezuelanos-como-refugiados/>. Acesso em: 12 ago. 2021.

⁵⁷ SILVA JR, op. cit., p. 211.

2 O TRATAMENTO JURÍDICO DO REFUGIADO NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO DA EUROPA E DA AMÉRICA DO SUL

2.1 O papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) na internacionalização da proteção aos refugiados

A fundação da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), em dezembro de 1950, refletiu um contexto de indefinição quanto à real capacidade de os países cooperarem em prol da paz mundial e da superação de problemas políticos, sociais e econômicos da comunidade internacional. Embora o desfecho da Segunda Guerra Mundial fosse recente, naquele ano já despontaram os primeiros sinais da polarização que marcaria a segunda metade do século XX, durante o período da denominada Guerra Fria. De um lado, a Europa Ocidental defendeu a instituição de um organismo forte e independente, com capacidade para arrecadar recursos, enquanto os Estados Unidos, premidos pela questão orçamentária, posicionaram-se pelo estabelecimento de uma entidade temporária que exigisse pouco financiamento. Por seu turno, a então URSS manifestou desinteresse no tema dos refugiados e buscou frustrar as negociações em curso, tendo em vista os diversos indivíduos que estavam fugindo dos países socialistas⁵⁸.

As divergências que envolveram a criação do ACNUR repercutiram nas dificuldades iniciais para a operacionalização da agência. Nos primeiros anos, esse organismo contou com poucos funcionários e um reduzido financiamento, derivado do orçamento restrito da Assembleia Geral da ONU e de contribuições voluntárias⁵⁹. Sem dúvida, esta configuração constituiu um óbice para a consecução de todos os programas de repatriamento e reassentamento formulados pelo ACNUR, a princípio centrados na proteção dos refugiados europeus. Nada obstante, o embrião para a expansão do mandato e das atividades da agência já estava presente no artigo 1º de seu Estatuto, que assim dispõe:

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembléia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais⁶⁰.

⁵⁸ ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6H5HTgLSFhc5VpTKnRbvzrd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 nov. 2021. p. 17-18.

⁵⁹ Ibid., p. 18.

⁶⁰ ACNUR. **Estatuto do ACNUR**. 1950. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACN

Ainda na década de 1950, o ACNUR logrou vencer a barreira da escassez de recursos através de uma parceria com a Fundação Ford, dos Estados Unidos, que disponibilizou o valor de 3 milhões de dólares para o financiamento do programa de solução durável voltado à integração local dos refugiados em países europeus. Em 1954, a concepção do Fundo das Nações Unidas para Refugiados (UNREF) tornou factível a implementação de programas na Áustria, Alemanha Ocidental, Grécia e Itália, mas somente em 1956 o poder de resposta da agência foi colocado à prova, quando aproximadamente 180 mil pessoas deixaram a Hungria com o intuito de escapar da repressão política do governo soviético. A forma com a qual o ACNUR gerenciou essa crise lhe rendeu notoriedade internacional, mormente por toda a logística montada para amparar os refugiados húngaros e promover o seu repatriamento ou reassentamento em outros países⁶¹.

Nos últimos 70 anos, em cumprimento ao desiderato abrigado no referido artigo 1º do Estatuto, o ACNUR vem pautando soluções duradouras para o problema dos refugiados através da repatriação voluntária, da integração local e do reassentamento. A primeira dessas soluções consiste no retorno dos refugiados ao país de origem em circunstâncias seguras, normalmente após o término de um conflito e a volta da estabilidade, sem prejuízo do auxílio financeiro prestado pela agência para auxiliá-los no processo de mudança. Por meio da integração local, o ACNUR pretende alcançar a inclusão jurídica, social, econômica e cultural dos refugiados no país acolhedor, de modo a garantir o respeito aos seus direitos e o acesso às políticas públicas disponíveis. Já o reassentamento tem sido empregado pelo organismo de maneira subsidiária, a fim de que outros Estados recebam os refugiados quando não seja possível a volta ao país de origem nem a sua permanência no país de refúgio⁶².

O Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, que eliminou a reserva temporal encontrada originariamente na Convenção de Genebra de 1951, também ampliou o mandato do ACNUR para além do continente europeu e das pessoas deslocadas em razão da Segunda Guerra Mundial⁶³. Sem embargo, a forte dependência dos recursos distribuídos pelos países desenvolvidos – principalmente pelos Estados Unidos, pelos membros da União Europeia e pelo Japão – ditou os rumos da atuação do organismo, que seguiu centrada em áreas

UR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.

Acesso em: 15 nov. 2021. p. 01.

⁶¹ MOREIRA, Julia Bertino. A problemática dos refugiados no mundo: evolução do pós-guerra aos dias atuais. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu. **Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. ABEP, 2006. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1489>. Acesso em: 01 dez. 2021. p. 07-08

⁶² ACNUR, [2020], p. 11.

⁶³ *Ibid.*, p. 04.

política e geograficamente estratégicas aos interesses de tais potências, em detrimento das operações realizadas na periferia global, como a África⁶⁴. Nessa perspectiva, o foco recente do ACNUR transitou dos países de acolhimento e das ações de integração local para os países de origem e os esforços de repatriamento, seguindo a lógica das políticas restritivas ao recebimento de refugiados observadas nos países ricos⁶⁵.

Na década de 1990, as Resoluções da Assembleia Geral da ONU evidenciaram a preferência pela adoção de uma estratégia preventiva para lidar com os movimentos de refugiados, efetuando um giro paradigmático na tradicional abordagem do problema colocada pela Convenção de Genebra de 1951 e pelo Protocolo de Nova Iorque de 1967. Todavia, os inconvenientes desse plano de ação não tardaram a aparecer, especialmente devido ao fomento indiscriminado da repatriação sem caráter voluntário, que passou a ser realizada com base na ponderação das condições objetivas do país de origem. Foi nessa época que emergiu a doutrina da repatriação imposta, a partir da qual o ACNUR admitiu o retorno de refugiados em condições não ideais, desde que submetido ao crivo do Conselho de Segurança da ONU. Por outro lado, intensificou-se o uso dos criticados esquemas de proteção temporária, caracterizados pela concessão do refúgio em caráter precário e sem possibilidade de prorrogação⁶⁶.

A fragilização da tutela internacional do refugiado ocorreu paralelamente à multiplicação de novas categorias de deslocados não abarcados pelo conceito da Convenção de Genebra de 1951 ou por instrumentos de proteção regional, como a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984. Entre essas categorias, cumpre destacar o grupo das pessoas internamente deslocadas, que aumentou significativamente com a execução das políticas preventivas direcionadas à permanência de potenciais refugiados em seus países de origem. Neste cenário, as operações levadas a cabo pelo ACNUR foram determinantes para a ampliação formal do seu mandato, viabilizada pela cláusula de abertura do artigo 9º de seu Estatuto e pela Resolução da Assembleia Geral da ONU nº 48/116, de 1993, a qual apoiou a assistência humanitária prestada pela agência aos deslocados internos⁶⁷. Em 1995, o mandato do ACNUR voltou a ser alargado pela Assembleia Geral, desta vez com a inclusão dos apátridas no âmbito protetivo do organismo⁶⁸.

⁶⁴ ROCHA; MOREIRA, 2010, p. 24.

⁶⁵ Ibid., p. 26.

⁶⁶ MOULIN, Carolina. A construção do refugiado no pós-Guerra Fria: dilemas, complexidades e o papel do ACNUR. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, 2012. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/57/42>. Acesso em: 15 nov. 2021. p. 26-27.

⁶⁷ Ibid., p. 29-30.

⁶⁸ ACNUR, [2020], p. 04.

Por fim, vale ressaltar que, segundo dados do próprio Alto Comissariado⁶⁹, a instituição exibiu substancial crescimento burocrático, orçamentário e espacial ao longo de sua existência. Apesar de continuar dependendo de contribuições voluntárias dos países e de doações obtidas junto ao setor privado, o orçamento do ACNUR ultrapassou a cifra de 8,6 bilhões de dólares em 2020. Além disso, a organização hoje possui mais de 17 mil funcionários e conta com 546 escritórios espalhados por 130 países, tendo impulsionado de maneira decisiva as iniciativas normativas gestadas pela vivência de cada modelo de integração regional.

2.2 Instrumentos de proteção do Direito Internacional dos Refugiados na União Europeia

O processo de emigração verificado na Europa em razão das duas Guerras Mundiais cedeu espaço, durante a segunda metade do século XX, para um crescente movimento migratório, motivado pela reconstrução do sistema de bem-estar social nos países do continente. Em paralelo, observou-se um necessário estreitamento dos laços regionais, iniciado pela Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, ainda em 1951, e coroado pelo Tratado de Maastricht, de 1992, que marcou o surgimento da União Europeia (UE). Por sua vez, o Acordo (1985) e a Convenção de Schengen (1990) viabilizaram a inauguração de um espaço de livre circulação de pessoas entre os Estados signatários, o qual foi incorporado ao direito comunitário pelo protocolo B anexo ao Tratado de Amsterdã (1997)⁷⁰.

A dinâmica de integração continental não veio ao encontro de uma flexibilização das fronteiras externas do Espaço Schengen para o ingresso de estrangeiros procedentes de outras partes do mundo. Na verdade, diante do afrouxamento dos controles internos, os seus membros mostraram-se preocupados em implementar medidas compensatórias, sobretudo nas matérias de refúgio e imigração⁷¹. Neste contexto, os países europeus travaram negociações em torno de um instrumento normativo que pudesse coibir a prática do *asylum shopping*, pela qual os postulantes ao status de refugiado dirigiam suas solicitações a Estados diversos, de sorte a aumentar as chances de concessão do instituto⁷². Por conseguinte, em 15 de junho de 1990, foi

⁶⁹ ACNUR, [2020], p. 05.

⁷⁰ LARA, Maíra Batista de. A atual crise dos refugiados na Europa: o déficit normativo à luz do direito internacional dos direitos humanos. **Revista do Programa de Direito da União Europeia**, Rio de Janeiro, n. 6, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rpdue/article/view/68237/65863>. Acesso em: 20 nov. 2021. p. 13.

⁷¹ GUIRAUDON, Virginie. European integration and migration policy: Vertical policy-making as venue shopping. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 38, n. 2, 2000. p. 255.

⁷² SARTORETTO, Laura Madrid. A livre circulação de pessoas e a implementação e evolução do Sistema Europeu comum de asilo e sua incapacidade em harmonizar práticas e dividir responsabilidades por solicitantes de refúgio e refugiados entre os Estados-membros da União Europeia. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 4, n. 8, 2015. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/4180/2338>. Acesso em: 20 nov. 2021. p. 120.

assinada a Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado membro das Comunidades Europeias, também conhecida como Convenção de Dublin, cuja entrada em vigor só se deu em 1997⁷³.

É interessante notar a preferência da Convenção de Dublin pelo termo asilo, empregado, na forma do artigo 1º, para designar a proteção conferida ao estrangeiro que invoca a condição de refugiado constante da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de Nova Iorque de 1967. Nesta acepção, o artigo 3º firmou o compromisso de que os Estados membros analisassem o pedido de asilo submetido por qualquer estrangeiro, contanto que cada solicitação fosse examinada por um único Estado membro, segundo os critérios declarados nos artigos 4º a 8º da Convenção de Dublin⁷⁴. Assim, a determinação do Estado responsável pelo processamento do pedido podia ocorrer em função de o requerente ter um familiar reconhecido como refugiado (art. 4º) ou de possuir um título de residência ou visto válido (art. 5º). Contudo, o critério de maior relevo para as solicitações de refúgio foi aquele disposto no artigo 6º:

Sempre que o requerente de asilo tenha atravessado irregularmente a fronteira de um Estado-membro, por via terrestre, marítima ou aérea, a partir de um Estado não membro das Comunidades Europeias, e essa entrada nesse Estado-membro possa ser provada, é este último Estado o responsável pela análise do pedido de asilo⁷⁵.

A preocupação com a imigração irregular e o acolhimento de potenciais refugiados permaneceu em voga mesmo após a elaboração da aludida Convenção. Com efeito, os sete anos que separaram a assinatura e a sua entrada em vigor tornaram o instrumento anacrônico para lidar com a nova realidade política e normativa introduzida pela criação da União Europeia. Prova disso é que, no fim da década de 1990, o bloco contava com 15 Estados membros, ao passo que 12 eram signatários da Convenção de Dublin. Ademais, a celebração do Tratado de Amsterdã (1997) atribuiu à UE o poder de legislar sobre as políticas de migração e refúgio com força vinculante para todos os seus integrantes, assentando as premissas para a implantação de uma área de liberdade, segurança e justiça. Foi com este escopo que nasceu, em 1999, o Programa de Tampere, responsável por pautar a construção do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)⁷⁶. De acordo com Pontes⁷⁷:

⁷³ SALOMÃO, Wiliander França. A proteção internacional do indivíduo pelos direitos humanos: a crise dos refugiados na União Europeia. **Themis: Revista da Esmec**, Fortaleza, v. 15, n. 1, 2017. Disponível em: <http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/552/531>. Acesso em: 20 nov. 2021. p. 205-206.

⁷⁴ UNIÃO EUROPEIA. Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**: n. C254, 19 ago. 1997. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=PT). Acesso em: 20 nov. 2021. p. 03.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 04.

⁷⁶ SARTORETTO, 2015, p. 121.

⁷⁷ PONTES, Natália Coutinho. Mecanismos da política migratória da União Europeia: como o bloco está respondendo ao aumento do número de refugiados. **Revista do Programa de Direito da União Europeia**, Rio de

No que se refere às conquistas políticas em matéria de asilo, a primeira fase do Seca foi marcada pela reformulação do “pacote de asilo” e adoção de grande número de instrumentos legislativos. Os mais importantes são a Diretiva de proteção temporária, a Diretiva “Condições de Acolhimento”, o Regulamento Dublin II, a Diretiva de Qualificação e a Diretiva “Procedimentos de asilo”. Essas medidas, que visam estabelecer padrões mínimos de concessão de asilo em todos os Estados-membros da UE, fizeram com que alguns países elevassem seus padrões para atender às exigências do projeto comum, o que representou um ponto positivo de todo esse processo para os requerentes de asilo.

Os esforços de harmonização da normativa europeia foram consideravelmente influenciados pela onda de imigração derivada dos conflitos vivenciados nos Balcãs e no Kosovo, a exemplo da Diretiva de proteção temporária, de 2001, adotada pelo Conselho da UE para gerir a chegada abrupta e em grande escala de pessoas deslocadas. Porém, somente em 2003 veio à luz o instrumento que sucedeu a Convenção de Dublin, veiculado por uma espécie normativa de aplicação imediata e direta a todos os Estados membros da UE – o Regulamento nº 343/2003 do Conselho, comumente chamado de Regulamento Dublin II⁷⁸.

De modo semelhante à Convenção de 1990, o supracitado regulamento disciplinou os critérios para a definição do Estado encarregado de analisar um pedido de asilo dentro do bloco europeu, a fim de racionalizar o funcionamento do SECA e coibir a proliferação de solicitações entre os Estados membros. Desta vez, o instrumento dedicou um capítulo específico à denominada hierarquia dos critérios, afastando quaisquer dúvidas acerca da aplicação das diversas regras de fixação de competência. Em suma, concedeu-se aos imigrantes uma discricionariedade reduzida e excepcional no endereçamento de seus pleitos, uma vez que as autoridades estatais passaram a dispor de um rígido controle para a sua identificação, reforçada pela instalação do Eurodac – sistema de coleta e comparação de impressões digitais instituído através do Regulamento nº 2725/2000 do Conselho da UE⁷⁹.

Saliente-se que o princípio da unidade familiar assumiu um caráter nuclear na estruturação do SECA, porquanto a escolha do Estado responsável pela tramitação do pedido de refúgio priorizou a reunião do candidato com o membro de sua família que estivesse pleiteando (art. 8º) ou houvesse obtido (art. 7º) o status de refugiado em algum dos países da UE, sempre que os interessados assim o desejassem. O Regulamento Dublin II também elegeu como critérios preponderantes a emissão prévia de um título de residência ou visto válido ao requerente (art. 9º) e a passagem irregular pela fronteira de um Estado membro (art. 10º).

Janeiro, n. 4, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rpdue/article/view/68147>. Acesso em: 20 nov. 2021. p. 124.

⁷⁸ SARTORETTO, 2015, p. 125.

⁷⁹ Ibid., p. 125.

Subsidiariamente, na insuficiência dos parâmetros arrolados, a atribuição em questão seria designada ao primeiro Estado de apresentação do pedido de refúgio (art. 13º)⁸⁰.

No que tange à regra da entrada ilegal num Estado membro, é mister apontar as nuances inseridas na normativa europeia pelo regulamento de 2003. Isso porque o seu artigo 10º estipulou o limite temporal de 12 meses, contado da data da travessia irregular da fronteira, para que o respectivo Estado permanecesse obrigado a processar a solicitação de refúgio. Expirado esse prazo, o pedido deveria ser analisado pelo país da UE no qual o estrangeiro houvesse se fixado por ao menos cinco meses contínuos antes de requerer a condição de refugiado. Esta alteração, ainda assim, não foi apta a aliviar a pressão migratória sentida pelos Estados localizados nas fronteiras externas do bloco europeu, tais como Itália e Grécia, que se converteram em porta de entrada para um volumoso fluxo de pessoas oriundas do norte da África e do Oriente Médio⁸¹.

Por consequência, esses países, por vezes, não realizam os procedimentos necessários para a identificação destas pessoas que buscam acolhimento e tampouco são capazes de assegurar os direitos fundamentais dos requerentes de asilo. Esta dificuldade prática foi reconhecida pelo próprio Tribunal de Justiça Europeu. Nos pedidos de decisão prejudicial requeridos pela Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Reino Unido) e pela High Court (Irlanda), respectivamente nos processos C-411/2010 e C-493/2010, por exemplo, o tribunal reconhece que embora os países da UE sejam considerados seguros, na prática é preciso verificar se os Estados possuem condições de garantir os direitos fundamentais dos requerentes de asilo⁸².

Em 2013, o Sistema Dublin sofreu uma nova reforma com a adoção do Regulamento nº 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho da UE, que se encontra vigente até hoje e notabilizou-se por atualizar as premissas dos instrumentos precedentes, atacando problemas práticos experimentados nos anos 2000. Entre as alterações efetuadas, vale pontuar o emprego do termo pedido de proteção internacional no lugar de pedido de asilo (art. 2º, alínea *b*); a alusão ao apátrida como requerente e beneficiário de proteção internacional (art. 2º, alíneas *c* e *f*); o alargamento dos conceitos de membros da família e familiar (art. 2º, alíneas *g* e *h*); a especificação do que se entende por risco de fuga (art. 2º, alínea *n*); o detalhamento dos procedimentos aplicáveis aos pedidos de tomada (seção II) e retomada a cargo (seção III); e a demarcação das modalidades, prazos e custos de transferência de um estrangeiro ou apátrida para o Estado membro responsável (seção VI)⁸³.

⁸⁰ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) nº 343/2003 do Conselho de 18 de Fevereiro de 2003. **Jornal Oficial da União Europeia**: n. L50, 25 fev. 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=PT>. Acesso em: 20 nov. 2021. p. 04-05.

⁸¹ PONTES, 2015, p. 126-127.

⁸² LARA, 2016, p. 16.

⁸³ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) nº 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho de 2013. **Jornal Oficial da União Europeia**: n. L180, 29 jun. 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=PT>. Acesso em: 20 nov. 2021. p. 36-47.

Outrossim, o Regulamento Dublin III, atento à conturbada dinâmica migratória dos países do sul da UE, teve o mérito de proibir a transferência de um requerente de proteção internacional a um Estado membro acometido por disfunções no procedimento de asilo e nas condições de recepção a solicitantes de refúgio, que resultem em potencial tratamento desumano ou degradante (art. 3º, item 2). Aliado a isso, o instrumento instaurou um mecanismo de alerta rápido, baseado em informações reunidas pelo Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, para a elaboração de um plano de ação preventivo ou de gestão de crises pelo Estado membro que exiba risco acentuado de colapso do seu sistema de asilo (art. 33º)⁸⁴.

A despeito dos referidos avanços, uma parcela dos Estados membros da UE segue inconformada com a atual feição da política de acolhimento dos candidatos a refúgio, produtora de uma distribuição desproporcional desses indivíduos entre países com diferentes populações e capacidades econômicas. Afinal, não foi inadvertidamente que a Itália tomou providências avessas às normativas europeia e internacional de defesa dos refugiados, como a interceptação em alto-mar de embarcações comandadas por traficantes de pessoas, obrigadas a retornar antes de chegarem ao território italiano⁸⁵. Em resposta a tal insatisfação, a Comissão Europeia anunciou mais um projeto de modificação do Sistema Dublin, o qual pretende reforçar a cooperação e a solidariedade dos Estados membros mediante uma repartição mais equilibrada das responsabilidades sobre os refugiados⁸⁶.

2.3 Instrumentos de proteção do Direito Internacional dos Refugiados no Mercosul

O Mercosul, modelo de integração regional sul-americano composto por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (a qual se encontra suspensa desde 2017 por ruptura da ordem democrática)⁸⁷, foi fundado em 1991 com o objetivo primário de promover o desenvolvimento econômico de seus membros através da associação dos mercados nacionais. No entanto, já no preâmbulo do Tratado de Assunção⁸⁸, essa meta aparece conjugada com a busca da justiça social, fonte de múltiplas ações e instrumentos perfilhados pelo Mercosul ao longo de três décadas de história. A preocupação com a questão humanitária emergiu

⁸⁴ UNIÃO EUROPEIA, 2013, p. 48-49.

⁸⁵ LARA, 2016, p. 17.

⁸⁶ UE apresenta novo Pacto sobre Imigração e promete reforçar controles das fronteiras. **G1**, 23 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/09/23/ue-apresenta-novo-pacto-sobre-imigracao-e-promete-reforcar-controles-das-fronteiras.ghtml>. Acesso em: 20 nov. 2021.

⁸⁷ MERCOSUL. **Países do Mercosul**. 2021. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercossul/>. Acesso em: 27 nov. 2021.

⁸⁸ BRASIL. **Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991**. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm. Acesso em: 27 nov. 2021.

claramente no Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, de 2005, cujo artigo 1º estabelece que “a plena vigência das instituições democráticas e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais são condições essenciais para a vigência e evolução do processo de integração entre as Partes”⁸⁹.

Diante desse panorama, a proteção dos refugiados converteu-se automaticamente num assunto de interesse para o Mercosul. Esta percepção é corroborada pela relação direta de tal problemática com os contextos regionais, visto que 73% dos refugiados de todo o mundo estão em Estados vizinhos aos seus países de origem⁹⁰. Por consequência, a abordagem do tema no âmbito do bloco mercosulino precisa partir da Declaração de Cartagena de 1984, documento que ampliou a definição de refugiado presente na Convenção de Genebra de 1951 com o fito de abarcar as pessoas forçadas a cruzar as fronteiras nacionais para escapar, dentre outras circunstâncias, da violação maciça dos direitos humanos. Fruto dos diálogos travados pelas autoridades de dez países latino-americanos, esse instrumento introduziu um marco normativo mais condizente com a realidade da região, influenciando o tratamento dispensado pelo Mercosul aos mencionados imigrantes⁹¹.

Ainda sob a ótica expandida da América Latina, convém assinalar as iniciativas implementadas por ocasião dos aniversários decenais da Declaração de Cartagena. Em 1994, os participantes do Colóquio realizado na Costa Rica emitiram suas conclusões e recomendações na forma da Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas⁹², a qual reconheceu a relevância humanitária do conceito ampliado de refugiado, a complementaridade existente entre os sistemas internacionais de proteção do indivíduo e o dever de viabilizar a integração local dos imigrantes, sem olvidar a execução de programas de repatriação voluntária direcionados àqueles com condições de retornar em segurança aos seus países de origem. Essa declaração também incentivou a cooperação continental para a aceitação

⁸⁹ BRASIL. **Decreto nº 7.225, de 1º de julho de 2010**. Promulga o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, assinado em Assunção, em 20 de junho de 2005. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7225.htm. Acesso em: 27 nov. 2021.

⁹⁰ ACNUR. **Global Trends in Forced Displacement – 2020**. [2021]. Disponível em: <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>. Acesso em: 27 nov. 2021. p. 02.

⁹¹ CAMURÇA, Daniel; AMORIM, Amanda Gadelha; SILVA, Najara Claudino. A efetividade da proteção aos refugiados nos países integrantes do Mercosul. **Projeção, Direito e Sociedade**, Brasília, v. 10, n. 1, 2019. Disponível em: <http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/1334/1099>. Acesso em: 27 nov. 2021. p. 48-49.

⁹² ACNUR. **Declaração de São José sobre refugiados e pessoas deslocadas**. São José, 1994. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/declaracao-de-sao-jose-sobre-refugiados-e-pessoas-deslocadas-1994/view>. Acesso em: 27 nov. 2021. p. 01-04.

dos refugiados e rogou aos governos que empreendessem um processo de progressiva harmonização de normas, critérios e procedimentos em torno da matéria.

Em 2004, foi a vez da Cidade do México sediar a celebração dos 20 anos da Declaração de Cartagena, dando ensejo à elaboração da Declaração e do Plano de Ação do México, focados na efetivação de soluções duráveis por meio de programas solidários e de responsabilidade compartilhada⁹³. Merecem destaque os três programas elencados no Capítulo Terceiro do Plano de Ação: o Cidades Solidárias, que almeja propiciar a autossuficiência e a integração socioeconômica dos refugiados urbanos; o Fronteiras Solidárias, que se volta ao desenvolvimento comunitário e à manutenção de serviços sociais básicos nas zonas fronteiriças dos países receptores; e o Reassentamento Solidário, que sugere a criação de um programa de reassentamento regional para que os países participantes recebam refugiados situados em outros países da América Latina⁹⁴.

Por seu turno, na Conferência Cartagena +30 de 2014, representantes de 28 países e de três territórios da América Latina e do Caribe concordaram em aprovar a Declaração e o Plano de Ação de Brasília, ápice das conversas entabuladas naquele ano mediante quatro consultas sub-regionais – uma delas aos membros do Mercosul⁹⁵. De um lado, estas consultas indicaram o progresso normativo e institucional relativo à proteção dos refugiados; de outro, sinalizaram a necessidade de aprofundar a cooperação dentro do marco dos mecanismos de integração regional⁹⁶. Para fazer frente a este desafio, o Mercosul propôs a fundação do Programa Mobilidade Laboral, incluído no eixo das soluções integrais e duradouras do Capítulo Terceiro do Plano de Ação, de modo a facilitar o livre trânsito de refugiados a países do bloco onde consigam obter um emprego remunerado e conquistar a autonomia financeira⁹⁷.

Oficialmente, o tema dos refugiados entrou na pauta do Mercosul em 2000, na VIII Reunião dos Ministros do Interior, a qual oportunizou a assinatura da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio, concebida por iniciativa do governo brasileiro. Neste instrumento, os Estados Partes do Mercado Comum, juntamente aos Estados Associados da

⁹³ BARICHELLO, Stefania Eugenia. A Evolução dos Instrumentos de Proteção do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: da Convenção de 51 ao Plano de Ação do México. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 10, n. 1, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2319068. Acesso em: 27 nov. 2021. p. 44.

⁹⁴ ACNUR. **Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina**. Cidade do México, 2004. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf. Acesso em: 27 nov. 2021. p. 08-11.

⁹⁵ Idem. **Declaração e Plano de Ação do Brasil**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021. p. 07.

⁹⁶ Ibid., p. 09.

⁹⁷ Ibid., p. 14.

Bolívia e do Chile, encorajaram o estabelecimento de uma normativa específica acerca de tal fenômeno migratório, apta a engendrar procedimentos harmônicos e a consagrar os princípios gerais de recepção, proteção e assistência aos refugiados⁹⁸. Na esteira dessa declaração, nasceu, em novembro de 2003, o Foro Especializado Migratório do Mercosul e Estados Associados, com atribuições para perquirir os efeitos das migrações regionais e extrarregionais no desenvolvimento dos integrantes do bloco, bem como emitir recomendações sobre a harmonização da legislação e das políticas correlatas⁹⁹.

Uma década depois da Declaração do Rio de Janeiro, em meio às comemorações do sexagésimo aniversário do ACNUR, 18 governos de nações latino-americanas se encontraram em Brasília e firmaram a Declaração sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano. Este documento preparou o terreno para futuras resoluções do Mercosul, na medida em que veiculou dez objetivos assumidos por todos os Estados Partes com o intuito de fortalecer a proteção das vítimas de deslocamento forçado e dos apátridas. Entre as metas listadas na declaração, cabe frisar a revitalização dos programas previstos no Plano de Ação do México, a concretização de soluções duradouras para os refugiados, a intervenção nas causas primordiais dos movimentos migratórios forçados e a adesão impreterível aos instrumentos internacionais sobre apatridia¹⁰⁰.

Entretanto, foi apenas em 2012, na XXXII Reunião de Ministros do Interior, que o Mercosul atualizou as premissas da Declaração do Rio de Janeiro de 2000. Tratou-se de um esforço dos Estados Partes (com exceção do Paraguai, suspenso à época) para impulsionar a harmonização de suas legislações nas áreas pertinentes, uma vez mais com o apoio da Bolívia e do Chile, na qualidade de Estados Associados¹⁰¹. Nesse sentido, veja-se o seguinte trecho da Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados, usualmente apelidada de Declaração de Fortaleza:

REAFIRMANDO o desejo de nossos Estados em redobrar os esforços nacionais, regionais e globais para a proteção, promoção e respeito aos direitos humanos,

⁹⁸ SANTOS, Gabriel Antonio Cremer dos. **Sistema de proteção aos refugiados e Mercosul: análise de conformidade legislativa e compromissos conjuntos**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69025>. Acesso em: 01 dez. 2021. p. 77-78.

⁹⁹ MENEZES, Fabiano L. de. O panorama da proteção dos refugiados na América Latina. *In*: ALMEIDA, Guilherme Assis de; RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto. (org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CLA Cultural, 2011. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf. Acesso em: 27 nov. 2021. p. 100.

¹⁰⁰ ACNUR. **Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano**. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_R_efugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf. Acesso em: 27 nov. 2021. p. 01-04.

¹⁰¹ SANTOS, op. cit., p. 148-149.

segundo os valores da solidariedade, da diversidade, do acesso à justiça, da prosperidade, da segurança, da convivência harmônica e da paz para nossos povos; CONSIDERANDO necessária a implementação de políticas que promovam e garantam respeito e proteção aos direitos humanos dos refugiados e suas famílias; RECONHECENDO a necessidade de gerar critérios harmônicos para o tratamento dos desafios em matéria de proteção internacional dos refugiados, e RECONHECENDO a contribuição do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR para o fortalecimento da proteção internacional dos refugiados na região, DECLARAM [...] Que adotarão medidas comuns para identificar as pessoas que necessitam de proteção internacional como refugiados, no contexto do aumento e complexidade dos movimentos migratórios mistos; A importância da implementação da definição ampliada de refugiado, contida na conclusão III da Declaração de Cartagena, de 1984, como critério de inclusão mais amplo que os estabelecidos nos instrumentos internacionais vigentes; [...] Promover o fortalecimento institucional dos organismos nacionais que lidam com a temática dos refugiados e a capacitação de seus funcionários, por meio da cooperação regional¹⁰².

O referido instrumento posicionou o bloco como um espaço humanitário de abrigo aos refugiados, zelando em especial pelo princípio do *non-refoulement* e pela vedação a medidas de retorno forçado. Os Estados signatários se comprometeram igualmente com: a equiparação dos direitos dos refugiados aos dos estrangeiros residentes em seus territórios; a priorização da reunificação familiar; a atenção à situação das crianças e adolescentes desacompanhados; a oferta de alternativas para a regularização migratória dos indivíduos não contemplados pela tutela do refúgio; a estruturação de mecanismos de proteção nacional que supram as lacunas dos instrumentos internacionais; e a futura instalação de um programa regional de reassentamento¹⁰³. Logo, apesar do caráter não vinculante dessas proposições, a Declaração de Fortaleza abriu caminho para que a gradual integração política do bloco mercosulino seja acompanhada de iniciativas normativas mais robustas na defesa dos refugiados.

¹⁰² MERCOSUL. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados**. Fortaleza, 2012. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021. p. 02.

¹⁰³ Ibid., p. 02-05.

3 A RECEPÇÃO DO REFUGIADO NA UNIÃO EUROPEIA E NO MERCOSUL

3.1 O caso dos refugiados sírios no contexto europeu

Considerada a maior crise humanitária da última década¹⁰⁴, a guerra civil na Síria foi a principal responsável pela recente pressão migratória observada no continente europeu. O conflito iniciado em 2011, no contexto da Primavera Árabe, originou-se da insatisfação popular com o ditador Bashar Al-Assad, que respondeu violentamente aos protestos pacíficos organizados naquele ano em defesa da democracia e dos direitos humanos. Desde então, houve uma escalada nas tensões entre o presidente sírio e seus opositores, criando um cenário propício ao fortalecimento de milícias e grupos rebeldes¹⁰⁵. A isso somaram-se o acirramento do confronto histórico entre diferentes correntes do islamismo – a maioria sunita e a minoria xiita alauita liderada por Assad – e o crescimento do Estado Islâmico, que impulsionou a emergência de extremistas muçulmanos e jihadistas¹⁰⁶.

A conversão do território sírio em um imenso campo de batalha gerou consequências catastróficas para a população civil. Ante a destruição da infraestrutura básica do país, a exemplo de escolas e hospitais, o Estado perdeu a capacidade de manter os serviços essenciais à vida e à dignidade dos cidadãos¹⁰⁷. Nos primeiros anos do conflito, para escapar da violência generalizada, milhares de sírios buscaram se estabelecer em países vizinhos, tais quais o Líbano, a Jordânia, a Turquia e o Iraque, que já lidavam com as próprias deficiências socioeconômicas antes da nova onda migratória. Por sua vez, o fraco desempenho da comunidade internacional na arrecadação de recursos financeiros comprometeu o amparo aos refugiados e deteriorou as condições de permanência naquelas nações, onde o racionamento de comida tornou-se cada vez mais recorrente¹⁰⁸.

¹⁰⁴ ENTENDA como a guerra da Síria virou maior crise humanitária da atualidade. **G1**, 07 abr. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/04/entenda-como-guerra-da-siria-viceu-maior-crise-humanitaria-da-atualidade.html>. Acesso em: 18 fev. 2021.

¹⁰⁵ ERRNST, Kelly Patricia. Crise migratória: uma análise sobre direitos humanos e os refugiados sírios. **Revista InterAção**, Santa Maria, v. 10, n. 10, 2016. p. 47.

¹⁰⁶ MALPIQUE, Rita Lopes. **Crise de refugiados: o acolhimento de refugiados na União Europeia - uma análise crítica (2011-2016)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) - Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/27348>. Acesso em: 18 fev. 2022. p. 40.

¹⁰⁷ Ibid., p. 41-42.

¹⁰⁸ SOUZA, Amanda Laissa Nunes de. **A crise de refugiados nas relações internacionais: uma reflexão sobre seus efeitos imediatos e mediatos na União Europeia**. 2017. Artigo (Especialização em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/19200/1/2017_AmandaLaissaNunesdeSouza.pdf. Acesso em: 18 fev. 2022. p. 14-15.

O agravamento da crise humanitária acabou incentivando o deslocamento de inúmeros sírios em direção aos países europeus, sobretudo por causa da proximidade geográfica com o Oriente Médio e do elevado nível de desenvolvimento socioeconômico ostentado pela região. Segundo o Relatório Tendências Globais do ACNUR¹⁰⁹, em 2015, cerca de 1 milhão de pessoas chegaram à Europa por meio de uma perigosa travessia do Mar Mediterrâneo – metade delas oriundas da Síria –, o que representou um aumento de 300% em relação ao ano anterior. Ademais, após cinco anos de guerra civil, os dados coletados pelo ACNUR junto aos governos europeus revelaram um total de 675 mil solicitações de refúgio apresentadas unicamente por imigrantes sírios¹¹⁰, evidenciando a necessidade de os membros da União Europeia cooperarem para gerenciar a excessiva demanda por proteção e acolhimento.

3.1.1 A repercussão da crise de refugiados na União Europeia

Em abril de 2015, quando a crise ainda estava numa fase inicial, os órgãos da União Europeia começaram a se mobilizar para enfrentar o intenso movimento migratório que ameaçava abalar a dinâmica do continente. Nesta perspectiva, o Conselho Europeu emitiu uma declaração na qual os chefes de Estado ou de governo dos países da UE firmaram o compromisso de ampliar as operações de salvamento no Mar Mediterrâneo; desmontar as redes de tráfico; prevenir os fluxos de migração ilegal, principalmente através da cooperação com os países de origem e de trânsito; e intensificar a solidariedade e a responsabilidade no plano interno do bloco, em particular mediante a aplicação uniforme do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) por todos os Estados membros¹¹¹.

Na esteira da referida declaração, em maio de 2015, a Comissão Europeia criou a Agenda Europeia da Migração. Este documento foi gestado com o fito de identificar as medidas necessárias à superação das limitações estruturais verificadas na política migratória e nos instrumentos perfilhados pela UE, sem perder de vista o crescimento exponencial da procura por refúgio na região. Assim, a primeira parte da Agenda versou sobre ações imediatas para atenuar a crise do Mediterrâneo, reiterando os compromissos anunciados pelo Conselho e priorizando a efetivação de um programa obrigatório de reinstalação de imigrantes vulneráveis

¹⁰⁹ ACNUR. **Global Trends Forced Displacement in 2015**. [2016]. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html?query=global%20trends%202016>. Acesso em: 18 fev. 2022. p. 07.

¹¹⁰ Ibid., p. 35.

¹¹¹ UNIÃO EUROPEIA. **Reunião extraordinária do Conselho Europeu, 23 de abril de 2015 - Declaração**. Conselho Europeu, 23 abr. 2015. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>. Acesso em: 19 fev. 2022.

entre os países do bloco¹¹². A segunda parte dessa carta de intenções, por outro lado, mirou na reformulação do sistema migratório europeu em geral, projetada a partir de quatro pilares: a redução dos incentivos à migração irregular; a gestão e a segurança das fronteiras externas; a concretização de uma política comum de asilo sólida; e a renovação da política de migração legal¹¹³.

Ocorre que, em setembro de 2015, Aylan Kurdi, criança síria de apenas três anos de idade, foi encontrada morta numa praia turca depois do naufrágio do barco pelo qual almejava chegar à Europa. As imagens do episódio circularam amplamente nos meios de comunicação mundiais, despertando a comoção dos cidadãos europeus pela tragédia humanitária que batia às suas portas. Nesse momento, mostrou-se impossível para a UE ignorar o fluxo massivo de potenciais refugiados que atravessavam o Mar Mediterrâneo em embarcações clandestinas e superlotadas rumo ao Velho Continente, de modo que os líderes comunitários e governamentais se viram compelidos a adotar posicionamentos mais enfáticos a respeito da crise¹¹⁴.

A resposta do bloco europeu não foi unânime, em decorrência da soberania e da autonomia preservadas pelos integrantes dessa entidade supranacional¹¹⁵. Uma das maiores potências econômicas da UE, a Alemanha optou por suspender a aplicação do Regulamento Dublin III e aceitar o processamento dos pedidos de refúgio submetidos por estrangeiros que houvessem entrado no Espaço Schengen através de outros Estados membros. Já a Hungria capitaneou o movimento contraposto, seguido pela Eslováquia, República Tcheca e Romênia, que adotaram uma postura refratária à recepção de imigrantes sírios em seus territórios¹¹⁶. Estes países se opuseram à implementação do Plano Temporário de Realocação de Refugiados elaborado pela Comissão Europeia, embora o Conselho da UE tenha logrado aprová-lo nas Decisões nº 2015/1523 e nº 2015/1601, com o objetivo de aliviar a pressão migratória exercida sobre a Grécia e a Itália, principais rotas de acesso à Europa¹¹⁷.

A Decisão nº 2015/1523, adotada em setembro de 2015, tornou vinculante a proposta contida na Resolução nº 11131/15 do Conselho da UE, por meio da qual os representantes dos governos dos Estados membros haviam se comprometido a realocar 40 mil pessoas carentes de

¹¹² UNIÃO EUROPEIA. **Agenda Europeia da Migração**. Bruxelas: Comissão Europeia, 13 maio 2015. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=PT>. Acesso em: 19 fev. 2022. p. 04-07.

¹¹³ *Ibid.*, p. 08-19.

¹¹⁴ MALPIQUE, 2018, p. 69.

¹¹⁵ UNIÃO EUROPEIA. **Versão Consolidada do Tratado da União Europeia**. 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016M/TXT-20200301&from=PT>. Acesso em: 26 mar. 2022. p. 04.

¹¹⁶ SOUZA, 2017, p. 16-18.

¹¹⁷ MALPIQUE, op. cit., p. 104.

proteção internacional entre os países do bloco. Este quantitativo foi ampliado de maneira substancial na Decisão nº 2015/1601, que elevou para 160 mil o montante de solicitantes de refúgio contemplados pelo programa emergencial de reassentamento¹¹⁸. Apesar dos critérios proporcionais utilizados na distribuição desses imigrantes, somente o pequeno arquipélago de Malta logrou atingir, em setembro de 2017, a quota de acolhimento traçada dois anos antes. Neste período, o esquema restringiu-se a efetuar por volta de 27,7 mil transferências, com destaque negativo para a Hungria e a Polônia, que sequer chegaram a realocar qualquer pessoa¹¹⁹.

De forma alternativa, alguns membros da UE reintroduziram o controle fronteiriço em regime temporário a fim de coibir o acesso de mais imigrantes, consoante autorizado pelo Código das Fronteiras Schengen nos casos de risco à ordem pública ou à segurança interna¹²⁰. Um levantamento realizado pela Comissão Europeia detalhou que, no segundo semestre de 2015, a Alemanha, a Áustria, a Eslovênia, a Hungria e a Suécia recorreram a esse mecanismo, durante intervalos que variaram de dez dias a seis meses. Esta prática difundiu-se ao longo dos anos seguintes, endossada pelas Recomendações do Conselho da UE de 12 de maio de 2016, 11 de novembro de 2016, 7 de fevereiro de 2017 e 11 de maio de 2017, que reconheceram a existência de movimentos secundários de migrantes irregulares oriundos da Grécia em direção à Alemanha, Áustria, Dinamarca, Suécia e Noruega (país associado ao Espaço Schengen), chancelando sucessivas prorrogações dos controles temporários nas fronteiras desses Estados¹²¹.

Em 2016, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, denominada de Frontex, registrou a entrada ilegal de 382 mil novos imigrantes na UE – a maior fatia (17%) de nacionalidade síria –, provenientes da África, do Oriente Médio e da Ásia. Ainda que a pressão sobre as fronteiras externas do bloco tenha permanecido alta, esse número refletiu uma queda significativa em comparação aos mais de 1 milhão de imigrantes contabilizados no ano anterior,

¹¹⁸ MALPIQUE, 2018, p. 239.

¹¹⁹ UNIÃO EUROPEIA. **Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho:** décimo quinto relatório sobre a recolocação e a reinstalação. Bruxelas: Comissão Europeia, 06 set. 2017. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0465&from=PT>. Acesso em: 19 fev. 2022.

¹²⁰ SOARES, Lucy Mary dos Reis. **A situação dos refugiados sírios:** uma análise das políticas migratórias da União Europeia e do Brasil. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/10846/1/21322749.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2022. p. 50.

¹²¹ UNIÃO EUROPEIA. **Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code.** Comissão Europeia, 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2022-03/Full%20list%20of%20notifications%2014032022_en.pdf. Acesso em: 19 fev. 2022. p. 17-20.

mormente graças ao acordo celebrado entre a UE e a Turquia em março de 2016¹²². Com base neste ajuste, todo imigrante que chegasse às ilhas gregas a partir da Turquia seria retornado ao país euro-asiático caso não apresentasse pedido de refúgio ou se sua solicitação fosse rejeitada. Em contrapartida, por cada sírio devolvido à Turquia, a UE reinstalaria em seu território outro sírio procedente desse país, conforme os critérios de vulnerabilidade fixados pela ONU¹²³.

Transcorrido um ano da Declaração UE-Turquia, a Comissão Europeia apressou-se a anunciar os resultados positivos do acordo, por considerar que este instrumento assumiu um papel preponderante na redução de 97% das chegadas irregulares ao bloco (2016-2017) e na prevenção das mortes causadas pelas travessias marítimas, além de ter proporcionado canais legais e seguros para pessoas com necessidade de proteção internacional entrarem na UE¹²⁴. Nada obstante, o plano de ação aprovado na aludida declaração não passou ileso às críticas do ACNUR e de organizações internacionais como a *Human Rights Watch*, que detectaram violações à Convenção de Genebra de 1951 e uma série de outras disfunções, assim esquematizadas pela pesquisadora portuguesa Rita Lopes Malpique:

Em primeiro lugar, aponta-se o facto de a Turquia manter-se indiferente às redes de tráfico humano instaladas no seu território que transportam os refugiados para a Grécia. Ainda, ao celebrar este acordo, a União está a assumir a Turquia como país terceiro seguro, ignorando factores que impedem esta classificação e que podem atentar contra a segurança dos refugiados devolvidos, como: não ser um Estado Democrático; persistirem casos de violação dos direitos humanos; não existirem garantias de que não serão extraditados para o seu país de origem ou de que a Turquia poderá conferir protecção efectiva¹²⁵.

Em suma, o acordo entre a UE e a Turquia significou a terceirização da crise humanitária para um país externo ao bloco europeu, sob a promessa de serem investidos até 6 bilhões de euros na melhoria das condições de vida dos refugiados sírios¹²⁶. Esta estratégia abriu uma fenda nos princípios europeus da solidariedade e da repartição de responsabilidades, que também vieram a ser fragilizados pelo insucesso do programa de realocação e pelos frequentes fechamentos das fronteiras internas do Espaço Schengen¹²⁷. De acordo com o último Relatório

¹²² FRONTEX. **Risk Analysis for 2017**. Varsóvia, 2017. Disponível em: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022. p. 06-09.

¹²³ UNIÃO EUROPEIA. **Declaração UE-Turquia, 18 de março de 2016**. Conselho da UE, 18 mar. 2016. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022. p. 01.

¹²⁴ Idem. **EU-Turkey Statement: one year on**. Comissão Europeia, [2017]. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2017-03/eu_turkey_statement_17032017_en.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022. p. 01.

¹²⁵ MALPIQUE, 2018, p. 93-94.

¹²⁶ ERRNST, 2016, p. 53.

¹²⁷ CARDOSO, Tiago. A Declaração UE-Turquia: cinco anos de crise humanitária. **Observador**, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://observador.pt/opiniaao/a-declaracao-ue-turquia-cinco-anos-de-crise-humanitaria/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

Tendências Globais do ACNUR, referente ao ano de 2020, enquanto a Turquia acumulava mais de 3,6 milhões de refugiados sírios¹²⁸, toda a Europa limitou-se a reassentar ínfimos 11,6 mil refugiados¹²⁹, numa clara indicação da urgência de reformar o Sistema Dublin para viabilizar novos mecanismos de cooperação regional.

3.2 O caso dos refugiados venezuelanos no contexto sul-americano

Na América do Sul, o ano de 2015 marcou a aceleração do movimento migratório protagonizado pelos venezuelanos, em razão da crise política, econômica e social observada no seu país. Em 2016, eles responderam por 34 mil solicitações de refúgio no mundo, as quais aumentaram para 48,5 mil somente entre janeiro e setembro de 2017¹³⁰. Este panorama expõe a forma encontrada por muitas pessoas para escapar da instabilidade da Venezuela, que se mostrou incapaz de garantir o fornecimento regular de alimentos e medicamentos básicos ou a manutenção do poder de compra dos habitantes, notadamente pela queda nas exportações de petróleo e pela elevada dependência das importações de bens de consumo¹³¹. Em 2017, por exemplo, a inflação do país alcançou a assustadora cifra de 2.600%, enquanto 87% da população vivia abaixo da linha de pobreza¹³².

As controvérsias políticas constituem outra fonte de problemas para a Venezuela. Sob o comando de Nicolás Maduro, sucessor de Hugo Chávez, o governo prendeu líderes opositores e fez uso da violência para reprimir manifestações populares¹³³. O cenário agravou-se em 2015, quando a oposição a Maduro conquistou a maioria dos assentos no parlamento e intensificou as críticas ao presidente. Por seu turno, em 2016, o Tribunal Supremo de Justiça (TSJ), de composição majoritariamente chavista, declarou a Assembleia Nacional em situação de desacato e cassou suas atribuições constitucionais, permitindo que Maduro governasse através de decretos até a instauração de uma Assembleia Nacional Constituinte¹³⁴.

¹²⁸ ACNUR, [2021], p. 17.

¹²⁹ Ibid., p. 48.

¹³⁰ COSTA, Vitória Volcato da; VIEIRA, Luciane Klein. A (não) utilização dos instrumentos jurídicos do Mercosul, pelo Brasil, na recepção dos imigrantes venezuelanos. **Caderno de Relações Internacionais**, Recife, v. 10, n. 19, 2019. Disponível em: <https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1176/908>. Acesso em: 25 fev. 2022. p. 128-129.

¹³¹ Ibid., p. 149.

¹³² COM hiperinflação, pobreza na Venezuela escala a 87%, diz estudo. **Exame**, 21 fev. 2018. Disponível em: <https://exame.com/economia/com-hiperinflacao-pobreza-na-venezuela-escala-a-87-diz-estudo/>. Acesso em: 25 fev. 2022.

¹³³ O que levou a Venezuela ao colapso econômico e à maior crise de sua história. **G1**, 22 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/10/22/o-que-levou-a-venezuela-ao-colapso-economico-e-a-maior-crise-de-sua-historia.ghtml>. Acesso em: 25 fev. 2022.

¹³⁴ COSTA, Vitória Volcato da. **A recepção dos imigrantes venezuelanos nos Estados Partes do Mercosul: uma análise à luz dos direitos humanos e do direito da integração do bloco sul-americano**. 2019. Dissertação

A reeleição do líder venezuelano, em maio de 2018, não arrefeceu as tensões, dado que suscitou denúncias de fraudes e levou o presidente do parlamento, Juan Guaidó, a autodeclarar-se presidente interino do país¹³⁵.

Vale ressaltar que a Venezuela assinou o Protocolo de Adesão ao Mercosul em 2006, adquirindo a condição de Estado Parte em 12 de agosto de 2012, após a aprovação do Conselho do Mercado Comum¹³⁶. Contudo, no final de 2016, o país foi suspenso do bloco por tempo indeterminado, em consequência de não ter incorporado o acervo normativo regional no prazo de quatro anos – faltavam 20% das normas técnicas e 75% dos tratados exigidos pelo Mercosul¹³⁷. Em agosto de 2017, a Venezuela recebeu nova suspensão, desta vez de natureza política, por ruptura da ordem democrática, o que a despojou de todos os direitos e obrigações inerentes à condição de Estado Parte, em conformidade com o parágrafo segundo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia¹³⁸. Esta decisão sofreu a influência decisiva da Sentença nº 156 do TSJ, que havia retirado os poderes legislativos do parlamento venezuelano e os transferira para a Sala Constitucional do próprio tribunal¹³⁹.

No final de 2020, já existiam mais de 4,027 milhões de venezuelanos deslocados para o estrangeiro, dentre os quais apenas 171,8 mil possuíam o status de refugiados¹⁴⁰. Estes indivíduos se viram forçados a emigrar de seu país de origem, onde os direitos fundamentais a uma vida digna, à liberdade de expressão, à alimentação e à moradia estavam sendo desrespeitados¹⁴¹. Em tal contexto, a missão internacional independente da ONU para a Venezuela identificou graves violações de direitos humanos perpetradas desde 2014 pelas autoridades e forças de segurança venezuelanas, como assassinatos e o emprego reiterado de torturas¹⁴², abrindo espaço para que Estados latino-americanos apliquem a Declaração de

(Mestrado em Direito Público) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9100>. Acesso em: 25 fev. 2022. p. 60-61.

¹³⁵ ENTENDA a crise na Venezuela: da reeleição de Maduro à tentativa de tirá-lo do governo. **G1**, 30 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/04/30/entenda-a-crise-na-venezuela-da-reeleicao-de-maduro-a-tentativa-de-tira-lo-do-governo.ghtml>. Acesso em: 25 fev. 2022.

¹³⁶ COSTA; VIEIRA, 2019, p. 146-147.

¹³⁷ MERCOSUL suspende Venezuela por não cumprir normas do bloco, dizem agências. **G1**, 01 dez. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/mercosul-suspende-venezuela-por-nao-cumprir-normas-do-bloco-dizem-agencias.ghtml>. Acesso em: 25 fev. 2022.

¹³⁸ MERCOSUL. **Decisión sobre la suspensión de Venezuela en el MERCOSUR**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/decision-sobre-la-suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>. Acesso em: 25 fev. 2022. p. 01.

¹³⁹ COSTA, 2019, p. 61-62.

¹⁴⁰ ACNUR, [2021], p. 18.

¹⁴¹ BARBOSA, Carolina Lazaro. A Crise da Venezuela: paz, segurança social e direitos individuais. **Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica**, São Paulo, v. 6, n. 6, 2019. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DIGE/article/view/50926/33314>. Acesso em: 25 fev. 2022. p. 47.

¹⁴² SINGER, Florantonia. ONU acusa Governo de Maduro de crimes contra a humanidade. **El País**, Caracas, 16 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-09-16/onu-acusa-governo-de-maduro-de-crimes-contra-a-humanidade.html>. Acesso em: 25 fev. 2022.

Cartagena em prol do reconhecimento da condição de refugiado a um número maior de solicitantes.

3.2.1 A repercussão da crise de refugiados no Mercosul

É verdade que a crise humanitária ocorrida na Venezuela provocou impactos mais acentuados nos vizinhos Colômbia e Peru – em janeiro de 2022, estes países abrigavam, respectivamente, 1,84 e 1,29 milhões de refugiados e imigrantes venezuelanos, o equivalente a 63% do total registrado pela América Latina e pelo Caribe¹⁴³. Ainda assim, não se deve desprezar as implicações desta conjuntura para o Mercosul, seja porque a Venezuela é um de seus integrantes e compartilha fronteira terrestre com o Estado Parte brasileiro, seja por causa da resposta regional que o bloco tem o potencial de oferecer ao abundante fluxo migratório. Isto posto, impende sublinhar que os quatro membros originais do Mercosul somaram, até janeiro deste ano, 456,84 mil refugiados e imigrantes venezuelanos em seus territórios, concentrados predominantemente no Brasil e na Argentina¹⁴⁴.

Em primeiro lugar, verifica-se que a Argentina e o Uruguai promoveram a regularização migratória dos venezuelanos com base nos Acordos sobre Residência do Mercosul, ao passo que o Brasil e o Paraguai optaram por uma estratégia distinta¹⁴⁵. Esses instrumentos normativos oportunizam que os nacionais de um Estado Parte residam legalmente em outro Estado Parte, desde que apresentem sua solicitação de ingresso ao respectivo Consulado ou, na hipótese de já se encontrarem fora do país de origem, regularizem sua estadia junto aos serviços de migração. Uma vez fornecida a documentação necessária, os peticionantes podem gozar de uma residência temporária de até dois anos, passível de ser convertida em permanente caso eles compareçam perante a autoridade migratória do país receptor, 90 dias antes do vencimento do prazo, munidos de documentos adicionais¹⁴⁶.

A aplicação dos Acordos sobre Residência do Mercosul facilitou sobremaneira o acolhimento dos venezuelanos na Argentina e no Uruguai, na medida em que seus serviços de migração se apoiaram num critério de rápida aferição – a nacionalidade – para autorizar a estadia desses imigrantes. Por outro lado, os pedidos de concessão de refúgio se mostraram um caminho alternativo mais burocrático, dada a obrigação de comprovar o preenchimento dos

¹⁴³ PLATAFORMA R4V. **América Latina y el Caribe, Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región - Enero 2022**. 2022. Disponível em: <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-enero-2022>. Acesso em: 26 fev. 2022.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ COSTA, 2019, p. 129.

¹⁴⁶ MERCOSUL. **Residir no Mercosul**. 2021. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/cidadaos/residir/>. Acesso em: 26 fev. 2022.

requisitos dispostos na Convenção de Genebra de 1951 ou na Declaração de Cartagena de 1984. A Argentina só passou a utilizar o conceito ampliado de refugiado contido nesta declaração em 2019, ano no qual conferiu tal status a 161 venezuelanos, em contraste com as 16 concessões realizadas entre 2014 e 2018¹⁴⁷. Na mesma época, o instituto também foi empregado poucas vezes pelo Uruguai, que recebeu 256 requerimentos de refúgio de venezuelanos e acatou 25 deles¹⁴⁸.

Por sua parte, o Paraguai lidou com o êxodo venezuelano fora do marco normativo do bloco mercosulino. Num momento inicial, a legalização dos imigrantes pautou-se na Lei de Migrações do Paraguai (Lei nº 978/96), que disciplina a admissão de estrangeiros como residentes temporários ou permanentes independentemente da sua nacionalidade¹⁴⁹. Sem embargo, em fevereiro de 2019, esse país lançou o Protocolo de Facilitação Migratória para Cidadãos Venezuelanos, disponibilizando autorizações de residência temporária com duração de até um ano, renováveis por igual período, através de condições simplificadas¹⁵⁰. Esta medida foi concebida para reverter a significativa quantidade de venezuelanos em situação irregular, que tampouco conseguiram proteção pela via do refúgio – escassas 13 solicitações haviam sido deferidas até janeiro de 2019¹⁵¹.

De modo semelhante ao Paraguai, o Brasil deixou de lado os Acordos sobre Residência do Mercosul e elaborou normas internas para regulamentar a estadia dos imigrantes venezuelanos, que costumam entrar no país cruzando a fronteira terrestre com Roraima¹⁵². Em março de 2017, o Conselho Nacional de Imigração emitiu a Resolução nº 126/2017, na qual admitiu a outorga de residência temporária, pelo prazo máximo de dois anos, a estrangeiros que tivessem ingressado no território brasileiro pela via terrestre e fossem originários de países fronteiriços¹⁵³. Este era o caso da Venezuela, que estava suspensa do Mercosul desde 2016 e não ratificara os Acordos de Residência do bloco. Em 2018, a mencionada resolução foi substituída pela Portaria Interministerial nº 09/2018, que se notabilizou por prever a autorização

¹⁴⁷ COSTA, 2019, p. 106.

¹⁴⁸ Ibid., p. 126-127.

¹⁴⁹ PARAGUAI. **Ley nº 978/96 de Migraciones**. Assunção: Congresso da Nação Paraguaia, 1996. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Migraciones_Paraguay.pdf. Acesso em: 26 fev. 2022. p. 04

¹⁵⁰ Idem. **Radicación Temporaria para Ciudadanos Venezolanos**. Ministério do Interior, [2021]. Disponível em: https://www.migraciones.gov.py/application/files/4716/4176/3103/Radicacion_Temporaria_Venezolanos_-_Julio_2021.pdf. Acesso em: 26 fev. 2022. p. 01.

¹⁵¹ COSTA, op. cit., p. 115.

¹⁵² COSTA; VIEIRA, 2019, p. 153.

¹⁵³ BRASIL. **Resolução Normativa nº 126, de 2 de março de 2017**. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Brasília, DF: Ministério do Trabalho, [2017]. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20819083/do1-2017-03-03-resolucao-normativa-n-126-de-2-de-marco-de-2017-20819043. Acesso em: 26 fev. 2022.

de residência com prazo de validade indeterminado¹⁵⁴. A Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 19/2021 seguiu a mesma linha, suprimindo entraves documentais e contemplando explicitamente imigrantes em situação irregular¹⁵⁵.

O número de refugiados venezuelanos reconhecidos pelo Brasil se manteve pouco expressivo de 2010 a 2018, quando o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) aprovou somente 23 solicitações – 4 em 2015, 14 em 2016¹⁵⁶ e 5 em 2018¹⁵⁷. Esta tendência se inverteu a partir de 2019, após o Conare atestar o contexto de grave e generalizada violação de direitos humanos presente na Venezuela¹⁵⁸. Esta decisão permitiu que o status de refugiado, tal como preconizado na Declaração de Cartagena, pudesse ser determinado numa base coletiva, evitando os longos processos individuais para verificação do fundado temor de perseguição subjetivo. Por conseguinte, o procedimento de determinação *prima facie* fez saltar para 21.432, em 2019, e 24.992, em 2020, a quantidade de imigrantes venezuelanos beneficiados pela tutela do refúgio no Brasil¹⁵⁹.

A iniciativa de cooperação regional que mais se destacou no enfrentamento da crise humanitária venezuelana foi o Processo de Quito. Este fórum surgiu de uma reunião articulada pelo Equador, em setembro de 2018, com representantes de 13 países latino-americanos – inclusive dos Estados Partes do Mercosul, à exceção da própria Venezuela – a fim de engendrar uma resposta conjunta ao pesado fluxo migratório oriundo da nação vizinha. Nesta ocasião, o grupo assinou sua primeira declaração, que veiculou o compromisso de atenuar obstáculos à circulação de refugiados e imigrantes venezuelanos. Dois meses depois, firmou-se uma segunda declaração, responsável por aprovar um plano de ação dividido em três eixos: a permanência regular de cidadãos venezuelanos na América Latina; a cooperação regional com a Venezuela;

¹⁵⁴ BRASIL. **Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, [2018]. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694. Acesso em: 26 fev. 2022.

¹⁵⁵ Idem. **Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 19, de 23 de março de 2021**. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública/Ministério das Relações Exteriores, [2021]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mjsp/mre-n-19-de-23-de-marco-de-2021-310351485>. Acesso em: 26 fev. 2022.

¹⁵⁶ Idem. **Refúgio em Números - 3ª Edição**. Brasília: Ministério da Justiça, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-3e.pdf. Acesso em: 26 fev. 2022. p. 19.

¹⁵⁷ Idem. **Refúgio em Números - 4ª Edição**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-4e.pdf. Acesso em: 26 fev. 2022. p. 34.

¹⁵⁸ Ibid., p. 37.

¹⁵⁹ OCHOA, Javier. South America's Response to the Venezuelan Exodus: A Spirit of Regional Cooperation? **International Journal of Refugee Law**, v. 32, n. 3, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeaa033>. Acesso em: 26 fev. 2022. p. 490.

e a cooperação de organismos internacionais, da Comunidade Andina de Nações e do Mercosul com os países da região¹⁶⁰.

Embora o Processo de Quito tenha se mostrado primordial para a convergência de soluções em torno da mobilidade humana dos venezuelanos, as sete declarações adotadas até hoje como instrumentos de *soft law* não abordaram a importância de acelerar as concessões de refúgio com suporte nos critérios alargados da Declaração de Cartagena¹⁶¹. Segundo visto acima, os membros do Mercosul prescindiram desse instituto na reação imediata à crise migratória e preferiram aplicar regimes de permanência ou de proteção temporária, sujeitando diversos venezuelanos a mecanismos políticos de natureza precária¹⁶². O Brasil foi o único Estado Parte a ajustar-se à nota de orientação emitida pelo ACNUR em maio de 2019¹⁶³, por meio de determinações coletivas da condição de refugiado descrita na Declaração de Cartagena, em consonância com o espírito de solidariedade tão propalado pelos países latino-americanos¹⁶⁴.

¹⁶⁰ PROCESSO DE QUITO. **O que fazemos?** [2020]. Disponível em: <https://www.procesodequito.org/pr/o-que-fazemos>. Acesso em: 26 fev. 2022.

¹⁶¹ Idem. **Cronologia**. [2021]. Disponível em: <https://www.procesodequito.org/pr/cronologia>. Acesso em: 26 fev. 2022.

¹⁶² OCHOA, 2020, p. 488.

¹⁶³ ACNUR. **Nota de Orientação sobre Considerações de Proteção Internacional para os Venezuelanos - Atualização I**. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Atualizac%CC%A7a%CC%83o-Guidance-Note.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2022. p. 01.

¹⁶⁴ OCHOA, op. cit., p. 491.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, observa-se que o Direito Internacional dos Refugiados é um campo normativo recente, que se estruturou no século XX após o contínuo aperfeiçoamento do tratamento jurídico conferido ao estrangeiro desde a Antiguidade. A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, modificada pelo Protocolo de Nova Iorque de 1967, permanece o principal marco protetivo dessa categoria de estrangeiros, estabelecendo uma definição que permite distingui-los de outros tipos de migrantes, a exemplo dos econômicos, dos asilados, dos exilados e dos deslocados ambientais. Nada obstante, novos instrumentos surgiram com o escopo de ampliar o conceito de refugiado presente na Convenção de Genebra de 1951, em atenção às particularidades dos contextos regionais, como foi o caso da Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e da Declaração de Cartagena de 1984.

Este trabalho também apurou a relevância do ACNUR para a tutela internacional do refugiado, mormente pelas ações de repatriação voluntária, integração local e reassentamento. Contudo, notou-se que a aversão dos países ricos à recepção de potenciais beneficiários de refúgio contaminou os esforços da agência, que passou a desincentivar o deslocamento de pessoas e chegou a admitir repatriações sem caráter voluntário. As preocupações do ACNUR acerca dos efeitos dos grandes fluxos migratórios chamaram a atenção, inclusive, dos processos de integração regional, lançando a União Europeia e o Mercosul ao desafio de disciplinar os direitos e as obrigações dos refugiados de maneira coordenada entre os respectivos Estados Partes.

Por um lado, o bloco europeu se destacou pela prerrogativa de legislar em matéria de refúgio com força vinculante para todos os seus membros, o que viabilizou a criação do Sistema Europeu Comum de Asilo e a harmonização dos critérios de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de proteção internacional – vide os regulamentos que sucederam a Convenção de Dublin de 1990. O modelo de integração sul-americano, em contrapartida, deu apenas os primeiros passos na regulamentação do tema, limitando-se a estipular compromissos de cooperação regional através de instrumentos de *soft law* – a Declaração do Rio de Janeiro de 2000 e a Declaração de Fortaleza de 2012 –, ainda que os componentes do Mercosul tenham aderido a outras declarações voltadas à defesa dos refugiados, deslocados e apátridas no âmbito da América Latina e do Caribe.

As crises de refugiados que assolaram ambos os espaços integrados na última década suscitaram respostas controversas. Embora a União Europeia dispusesse de mecanismos

aplicáveis à totalidade dos Estados Partes, o consenso provou-se uma meta de difícil alcance, visto que alguns países se mostraram mais receptivos do que outros em relação aos imigrantes sírios. O Sistema Dublin falhou na repartição equitativa dos processos de solicitação de refúgio, levando a Alemanha a suspender sua execução para aliviar a sobrecarga sentida pelos Estados mediterrâneos. O Plano Temporário de Realocação de Refugiados, aprovado a contragosto de membros da Europa Central e do Leste, produziu resultados ínfimos, ao passo que a frequente reintrodução do controle fronteiriço em regime temporário prejudicou a concessão de refúgio a um número maior de deslocados forçados. Mesmo o acordo celebrado com a Turquia só logrou reduzir as chegadas irregulares ao bloco mediante a devolução de imigrantes ao país euroasiático, numa clara ofensa ao princípio do *non-refoulement*.

O parco desenvolvimento normativo do Mercosul em matéria de refúgio se refletiu no seu modo de conduzir a crise dos refugiados venezuelanos. Na verdade, não houve uma reação uniforme que pudesse ser atribuída a tal processo de integração regional, uma vez que cada Estado Parte implementou a estratégia que julgou melhor para regularizar a estadia desses estrangeiros em seus territórios. Apesar de a Venezuela encontrar-se suspensa do bloco e de não ter ratificado os Acordos de Residência do Mercosul, a Argentina e o Uruguai utilizaram estes instrumentos para agilizar o acolhimento dos imigrantes venezuelanos, desprezando a condição alargada de refugiado extraída da Declaração de Cartagena de 1984 – a qual contempla o êxodo provocado pela violação maciça dos direitos humanos. O Paraguai e o Brasil, por seu turno, priorizaram o emprego de esquemas de proteção temporária, conquanto o nosso país, a partir de 2019, tenha acatado a recomendação do ACNUR para deferir solicitações de refúgio numa base coletiva.

Em suma, constatou-se que a União Europeia construiu uma série de normas em torno do instituto do refúgio, de cumprimento obrigatório por todos os seus membros, diferentemente do Mercosul, que estacionou numa fase embrionária de harmonização legislativa. Porém, ao serem expostos a situações-limite, os dois espaços integrados vacilaram na aplicação dos regimes protetivos dos refugiados, tanto pelas divergências entre os Estados como pela complexidade de administrar um volume considerável de requerimentos. Logo, resta ao bloco europeu a empreitada de reformar seu sistema em prol de uma divisão mais equilibrada de responsabilidades, induzindo uma resposta factível e coesa no plano regional. No que concerne ao Mercosul, a adoção de instrumentos com força cogente é crucial para a consecução de medidas supranacionais anunciadas em declarações pretéritas e carentes de repercussão prática.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Brasil reconhece mais 7,7 mil venezuelanos como refugiados.** Brasília, 28 ago. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/08/28/brasil-reconhece-mais-77-mil-venezuelanos-como-refugiados/>. Acesso em: 12 ago. 2021.

_____. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951).** Genebra, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 04 ago. 2021.

_____. **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas.** Nova Iorque, 1954. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf. Acesso em: 04 ago. 2021

_____. **Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano.** Brasília, 2010. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf. Acesso em: 27 nov. 2021.

_____. **Declaração de Cartagena.** Cartagena das Índias, 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

_____. **Declaração de São José sobre refugiados e pessoas deslocadas.** São José, 1994. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/declaracao-de-sao-jose-sobre-refugiados-e-pessoas-deslocadas-1994/view>. Acesso em: 27 nov. 2021.

_____. **Declaração e Plano de Ação do Brasil.** Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021.

_____. **Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina.** Cidade do México, 2004. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf. Acesso em: 27 nov. 2021.

_____. **Estatuto do ACNUR.** 1950. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR. Acesso em: 15 nov. 2021.

_____. **Global Trends Forced Displacement in 2015.** [2016]. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html?query=global%20trends%202016>. Acesso em: 18 fev. 2022.

_____. **Global Trends in Forced Displacement – 2020.** [2021]. Disponível em: <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>. Acesso em: 27 nov. 2021.

_____. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado.** Genebra, 2011. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp->

content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

_____. **Nota de Orientação sobre Considerações de Proteção Internacional para os Venezuelanos - Atualização I.** 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Atualizac%C3%A7%C3%A3o-Guidance-Note.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2022.

_____. **Protegendo refugiados no Brasil e no Mundo.** [2020]. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/03/Cartilha-Institucional-Final_site.pdf. Acesso em: 04 ago. 2021.

_____. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados.** Nova Iorque, 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 04 ago. 2021.

_____. **States parties, including reservations and declarations, to the 1951 Refugee Convention.** [2019]. Disponível em: https://www.unhcr.org/5d9ed32b4#_ga=2.258845834.1486456692.1628376890-411567103.1628204995. Acesso em: 04 ago. 2021.

ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; BARICHELLO, Stefania Eugenia. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Revista do Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 46, p. 104-134, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4507/4076>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BARBOSA, Carolina Lazaro. A Crise da Venezuela: paz, segurança social e direitos individuais. **Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica**, São Paulo, v. 6, n. 6, p. 41-50, 2019. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DIGE/article/view/50926/33314>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BARICHELLO, Stefania Eugenia. A Evolução dos Instrumentos de Proteção do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: da Convenção de 51 ao Plano de Ação do México. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 33-51, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2319068. Acesso em: 27 nov. 2021.

BLAZI, Chiara Antonia Sofia Mafica. A importância de Hugo Grócio para o Direito. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito-PPGDir./UFRGS**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 386-406, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/66015/39966>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 13, de 1957.** Aprova a convenção sobre Asilo Diplomático, firmado na X Conferência Interamericana. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1957]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1950-1959/decretolegislativo-13-11-junho-1957-350529-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 04 ago. 2021.

_____. **Decreto nº 55.929, de 19 de abril de 1965.** Promulga a Convenção sobre Asilo Territorial. Brasília, DF: Presidência da República, [1965]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d55929.htm. Acesso em: 04 ago. 2021.

_____. **Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991**. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm. Acesso em: 27 nov. 2021.

_____. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 26 jul 2021.

_____. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 26 jul. 2021.

_____. **Decreto nº 7.225, de 1º de julho de 2010**. Promulga o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, assinado em Assunção, em 20 de junho de 2005. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7225.htm. Acesso em: 27 nov. 2021.

_____. **Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, [2018]. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694. Acesso em: 26 fev. 2022.

_____. **Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 19, de 23 de março de 2021**. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública/Ministério das Relações Exteriores, [2021]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mjspmre-n-19-de-23-de-marco-de-2021-310351485>. Acesso em: 26 fev. 2022.

_____. **Refúgio em Números - 3ª Edição**. Brasília: Ministério da Justiça, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-3e.pdf. Acesso em: 26 fev. 2022.

_____. **Refúgio em Números - 4ª Edição**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-4e.pdf. Acesso em: 26 fev. 2022.

_____. **Resolução Normativa nº 126, de 2 de março de 2017**. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Brasília, DF: Ministério do Trabalho, [2017]. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20819083/do1-2017-03-03-resolucao-normativa-n-126-de-2-de-marco-de-2017-20819043. Acesso em: 26 fev. 2022.

CAMURÇA, Daniel; AMORIM, Amanda Gadelha; SILVA, Najara Claudino. A efetividade da proteção aos refugiados nos países integrantes do Mercosul. **Projeção, Direito e Sociedade**,

Brasília, v. 10, n. 1, p. 45-59, 2019. Disponível em: <http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/1334/1099>. Acesso em: 27 nov. 2021.

CARDOSO, Tiago. A Declaração UE-Turquia: cinco anos de crise humanitária. **Observador**, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://observador.pt/opiniaio/a-declaracao-ue-turquia-cinco-anos-de-crise-humanitaria/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

COM hiperinflação, pobreza na Venezuela escala a 87%, diz estudo. **Exame**, 21 fev. 2018. Disponível em: <https://exame.com/economia/com-hiperinflacao-pobreza-na-venezuela-escala-a-87-diz-estudo/>. Acesso em: 25 fev. 2022.

COSTA, Vitória Volcato da. **A recepção dos imigrantes venezuelanos nos Estados Partes do Mercosul**: uma análise à luz dos direitos humanos e do direito da integração do bloco sul-americano. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 242 f., 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9100>. Acesso em: 25 fev. 2022.

COSTA, Vitória Volcato da; VIEIRA, Luciane Klein. A (não) utilização dos instrumentos jurídicos do Mercosul, pelo Brasil, na recepção dos imigrantes venezuelanos. **Caderno de Relações Internacionais**, Recife, v. 10, n. 19, p. 127-171, 2019. Disponível em: <https://revistas.faculdadedamas.edu.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1176/908>. Acesso em: 25 fev. 2022.

COULANGES, Numa Denis Fustel de. **A Cidade Antiga**. São Paulo: Editora das Américas, 1961. *E-book*. Disponível em: <https://latim.paginas.ufsc.br/files/2012/06/A-Cidade-Antiga-Fustel-de-Coulanges.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

DOLINGER, Jacob; TIBURCIO, Carmen. **Direito Internacional Privado**. 15 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020. *E-book*.

ENTENDA a crise na Venezuela: da reeleição de Maduro à tentativa de tirá-lo do governo. **G1**, 30 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/04/30/entenda-a-crise-na-venezuela-da-reeleicao-de-maduro-a-tentativa-de-tira-lo-do-governo.ghtml>. Acesso em: 25 fev. 2022.

ENTENDA como a guerra da Síria virou maior crise humanitária da atualidade. **G1**, 07 abr. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/04/entenda-como-guerra-da-siria-viceu-maior-crise-humanitaria-da-atualidade.html>. Acesso em: 18 fev. 2021.

ERRNST, Kelly Patricia. Crise migratória: uma análise sobre direitos humanos e os refugiados sírios. **Revista InterAção**, Santa Maria, v. 10, n. 10, p. 44-62, 2016.

ESTRANGEIRO. *In*: DICIONÁRIO Houaiss da Língua Portuguesa. UOL, [2021]. Disponível em: https://houaiss.uol.com.br/corporativo/apps/uol_www/v5-4/html/index.php#2. Acesso em: 26 jul. 2021.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 145-161, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/jQH7THPDpCKwtJFDcRd6Yxd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 ago. 2021.

FLUXOS MISTOS. In: GLOSSÁRIO sobre Migração. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2009. *E-book*. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2021.

FRANÇA. **Code Civil des Français**. Paris: Assembleia Nacional, 1804. Disponível em: <https://www.assemblee-nationale.fr/evenements/code-civil/cc1804-lpt01.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

_____. **Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789**. [Paris]: Assembleia Nacional, 1789. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>. Acesso em: 26 jul. 2021.

FRANCO, Luiza. As trágicas histórias dos brasileiros que morrem na fronteira do México com os EUA. **BBC News Brasil**, São Paulo, 28 jul. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49131945>. Acesso em: 04 ago. 2021.

FRONTEX. **Risk Analysis for 2017**. Varsóvia, 2017. Disponível em: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.

GARCIA, Márcio. Battisti: asilo ou refúgio. **Meridiano 47**, Brasília, v. 10, n. 106, p. 05 - 07, 2009.

GOMES, Oscar Martins. Restrições e concessões aos direitos dos estrangeiros. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 4, p. 35 - 62, 1956. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/6590/4708>. Acesso em: 26 jul. 2021.

GUIRAUDON, Virginie. European integration and migration policy: Vertical policy-making as venue shopping. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 38, n. 2, p. 251-271, 2000.

HAYDU, Marcelo. **Refugiados angolanos em São Paulo: integração ou segregação?** 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 198 f., 2010. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/3228/1/Marcelo%20Haydu.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplica%C3%A7%C3%A3o-no-Ordenamento-Jur%C3%ADico-Brasileiro.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2021.

LARA, Maíra Batista de. A atual crise dos refugiados na Europa: o déficit normativo à luz do direito internacional dos direitos humanos. **Revista do Programa de Direito da União Europeia**, Rio de Janeiro, n. 6, p. 67-79, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rpdue/article/view/68237/65863>. Acesso em: 20 nov. 2021.

LOVERA, Patricia Sulbarán. Reforma migratória de Biden: como é o plano que pode dar cidadania dos EUA a 10 milhões de indocumentados. **BBC News Mundo**, Los Angeles, 22 jan.

2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55763326>. Acesso em: 04 ago. 2021.

MALPIQUE, Rita Lopes. **Crise de refugiados: o acolhimento de refugiados na União Europeia - uma análise crítica (2011-2016)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) - Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 243 f., 2018. Disponível em: <https://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/27348>. Acesso em: 18 fev. 2022.

MCGRATH, Alister. **A revolução protestante: uma provocante história do protestantismo contada desde o século 16 até os dias de hoje**. Brasília: Editora Palavra, 2012. *E-book*.

MENEZES, Fabiano L. de. O panorama da proteção dos refugiados na América Latina. In: ALMEIDA, Guilherme Assis de; RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto. (org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CLA Cultural, 2011. p. 93-109. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf. Acesso em: 27 nov. 2021.

MERCOSUL. **Decisión sobre la suspensión de Venezuela en el MERCOSUR**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/decision-sobre-la-suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>. Acesso em: 25 fev. 2022.

_____. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados**. Fortaleza, 2012. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021.

_____. **Países do Mercosul**. 2021. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/>. Acesso em: 27 nov. 2021.

_____. **Residir no Mercosul**. 2021. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/cidadãos/residir/>. Acesso em: 26 fev. 2022.

MERCOSUL suspende Venezuela por não cumprir normas do bloco, dizem agências. **G1**, 01 dez. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/mercosul-suspende-venezuela-por-nao-cumprir-normas-do-bloco-dizem-agencias.ghtml>. Acesso em: 25 fev. 2022.

MOREIRA, Julia Bertino. A problemática dos refugiados no mundo: evolução do pós-guerra aos dias atuais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu. **Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. ABEP, 2006. p. 1-24. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1489>. Acesso em: 01 dez. 2021.

MOULIN, Carolina. A construção do refugiado no pós-Guerra Fria: dilemas, complexidades e o papel do ACNUR. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 23-49, 2012. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/57/42>. Acesso em: 15 nov. 2021.

NEVES, Alexandra Chícharo das. **Os direitos do estrangeiro: respeitar os direitos do homem**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Processuais) - Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 238 f., 2011. Disponível em: <http://bibliobase.sermais.pt:8008/BiblioNET/Upload/PDF14/011013%20om%20teses%2036.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

O que levou a Venezuela ao colapso econômico e à maior crise de sua história. **G1**, 22 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/10/22/o-que-levou-a-venezuela-ao-colapso-economico-e-a-maior-crise-de-sua-historia.ghtml>. Acesso em: 25 fev. 2022.

OCHOA, Javier. South America's Response to the Venezuelan Exodus: A Spirit of Regional Cooperation? **International Journal of Refugee Law**, v. 32, n. 3, p. 472-497, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeaa033>. Acesso em: 26 fev. 2022.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 26 jul. 2021.

OUA. **Convenção da Organização de Unidade Africana**. Adis Abeba, 1969. Disponível em: https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

PARAGUAI. **Ley nº 978/96 de Migraciones**. Assunção: Congresso da Nação Paraguaia, 1996. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Migraciones_Paraguay.pdf. Acesso em: 26 fev. 2022.

_____. **Radicación Temporaria para Ciudadanos Venezolanos**. Ministério do Interior, [2021]. Disponível em: https://www.migraciones.gov.py/application/files/4716/4176/3103/Radicacion_Temporaria_Venezolanos_-_Julio_2021.pdf. Acesso em: 26 fev. 2022.

PAULA, Bruna Vieira de. O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, Fortaleza, v. 7, n. 7, p. 51 - 67, 2006/2007. Disponível em: <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/94/95>. Acesso em: 12 ago. 2021.

PLATAFORMA R4V. **América Latina y el Caribe, Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región - Enero 2022**. 2022. Disponível em: <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-enero-2022>. Acesso em: 26 fev. 2022.

PONTES, Natália Coutinho. Mecanismos da política migratória da União Europeia: como o bloco está respondendo ao aumento do número de refugiados. **Revista do Programa de Direito da União Europeia**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 119-149, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rpdue/article/view/68147>. Acesso em: 20 nov. 2021.

PROCESSO DE QUITO. **Cronologia**. [2021]. Disponível em: <https://www.procesodequito.org/pr/cronologia>. Acesso em: 26 fev. 2022.

_____. **O que fazemos?** [2020]. Disponível em: <https://www.procesodequito.org/pr/o-que-fazemos>. Acesso em: 26 fev. 2022.

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6H5HTgLSFhc5VpTKnRbvzrd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 nov. 2021.

ROSA, Josely Cristiane; MATTEDI, Marcos Antonio. Novas mobilidades: o panorama atual das migrações contemporâneas e os direitos humanos. **Ponto de Vista Jurídico**, Caçador (SC), Brasil, v. 9, n. 1, p. 7-24, 2020. Disponível em: <https://45.238.172.12/index.php/juridico/article/view/2199>. Acesso em: 04 ago. 2021.

SALOMÃO, Wiliander França. A proteção internacional do indivíduo pelos direitos humanos: a crise dos refugiados na União Europeia. **Themis: Revista da Esmec**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 197-215, 2017. Disponível em: <http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/552/531>. Acesso em: 20 nov. 2021.

SANTOS, Gabriel Antonio Cremer dos. **Sistema de proteção aos refugiados e Mercosul**: análise de conformidade legislativa e compromissos conjuntos. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 190 f., 2020. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69025>. Acesso em: 01 dez. 2021.

SARTORETTO, Laura Madrid. A livre circulação de pessoas e a implementação e evolução do Sistema Europeu comum de asilo e sua incapacidade em harmonizar práticas e dividir responsabilidades por solicitantes de refúgio e refugiados entre os Estados-membros da União Europeia. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 4, n. 8, p. 111-137, 2015. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/4180/2338>. Acesso em: 20 nov. 2021.

SHAMS, Shamil. Entenda o conflito em torno dos rohingya em Myanmar. **DW Brasil**, 14 set. 2017. Disponível em: <https://p.dw.com/p/2k0Li>. Acesso em: 04 ago. 2021.

SILVA JR, Eraldo. Direito internacional dos refugiados no século XXI: desafios ao Estado brasileiro. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, v. 5, n. 10, p. 196-215, 2017. Disponível em: <http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/194/368>. Acesso em: 12 ago. 2021.

SINGER, Florantonia. ONU acusa Governo de Maduro de crimes contra a humanidade. **El País**, Caracas, 16 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-09-16/onu-acusa-governo-de-maduro-de-crimes-contra-a-humanidade.html>. Acesso em: 25 fev. 2022.

SOARES, Guido Fernando Silva. Os direitos humanos e a proteção dos estrangeiros. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 99, p. 403 - 460, 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67631>. Acesso em: 26 jul. 2021.

SOARES, Lucy Mary dos Reis. **A situação dos refugiados sírios**: uma análise das políticas migratórias da União Europeia e do Brasil. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 81 f., 2016. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/10846/1/21322749.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2022.

SOUZA, Amanda Laissa Nunes de. **A crise de refugiados nas relações internacionais**: uma reflexão sobre seus efeitos imediatos e mediatos na União Europeia. 2017. Artigo (Especialização em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em:

https://bdm.unb.br/bitstream/10483/19200/1/2017_AmandaLaissaNunesdeSouza.pdf. Acesso em: 18 fev. 2022.

UE apresenta novo Pacto sobre Imigração e promete reforçar controles das fronteiras. **G1**, 23 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/09/23/ue-apresenta-novo-pacto-sobre-imigracao-e-promete-reforcar-controles-das-fronteiras.ghtml>. Acesso em: 20 nov. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Agenda Europeia da Migração**. Bruxelas: Comissão Europeia, 13 maio 2015. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=PT>. Acesso em: 19 fev. 2022.

_____. Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**: n. C254, p. 1-12, 19 ago. 1997. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=PT). Acesso em: 20 nov. 2021.

_____. **Declaração UE-Turquia, 18 de março de 2016**. Conselho da UE, 18 mar. 2016. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. **EU-Turkey Statement: one year on**. Comissão Europeia, [2017]. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2017-03/eu_turkey_statement_17032017_en.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. **Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code**. Comissão Europeia, 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2022-03/Full%20list%20of%20notifications%2014032022_en.pdf. Acesso em: 19 fev. 2022.

_____. Regulamento (CE) n° 343/2003 do Conselho de 18 de Fevereiro de 2003. **Jornal Oficial da União Europeia**: n. L50, p. 1-10, 25 fev. 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=PT>. Acesso em: 20 nov. 2021.

_____. Regulamento (UE) n° 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho de 2013. **Jornal Oficial da União Europeia**: n. L180, p. 31-59, 29 jun. 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=PT>. Acesso em: 20 nov. 2021.

_____. **Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho**: décimo quinto relatório sobre a recolocação e a reinstalação. Bruxelas: Comissão Europeia, 06 set. 2017. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0465&from=PT>. Acesso em: 19 fev. 2022.

_____. **Reunião extraordinária do Conselho Europeu, 23 de abril de 2015 - Declaração**. Conselho Europeu, 23 abr. 2015. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>. Acesso em: 19 fev. 2022.

_____. **Versão Consolidada do Tratado da União Europeia**. 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016M/TXT-20200301&from=PT>. Acesso em: 26 mar. 2022.

VEDOVATO, Luis Renato; FRANZOLIN, Cláudio José; ROQUE, Luana Reis. Deslocados ambientais: uma análise com base na dignidade da pessoa humana. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 03, p. 1654-1680, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/rX3wQWtWThGZ7mSQrP7qzrk/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 04 ago. 2021.

WENDEN, Catherine Wihtol de. As novas migrações. **Revista SUR**, São Paulo, v. 13, n. 23, p. 17-28, 2016. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/1-sur-23-portugues-catherine-wihtol-de-wenden.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2021.