

REFUGIADOS VENEZUELANOS E OS DESAFIOS ENFRENTADOS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO À SOCIEDADE BRASILEIRA

Thiago Augusto Lima Alves¹

Resumo: Esta pesquisa tem como tema os refugiados e a legislação específica de proteção a eles com enfoque no caso dos venezuelanos que chegam ao Brasil. O instituto do refúgio surgiu na década de 1920, no âmbito da Liga das Nações, que estava preocupada com o alto número de pessoas que fugiam da recém-criada União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. No decorrer do século XX, houve a internacionalização dos direitos inerentes aos seres humanos e, conseqüentemente, uma nova reflexão sobre o tema dos refugiados, o que originou acordos internacionais com destaque nessas pessoas. O Brasil, depois de 1950, participou da aprovação dos acordos sobre esse tema, dos quais se originou o Estatuto do Estrangeiro (1980) – que adotava uma posição de trato ao estrangeiro como assunto de segurança nacional – e, posteriormente, uma legislação específica, a Lei nº 9.474/97. Em 2017, foi sancionada a Lei nº 13.445/17 (Lei de Migração), cujo propósito é efetivar os direitos humanos das pessoas que chegam ao Brasil. O objetivo geral do trabalho é analisar o processo de integração dos refugiados venezuelanos à sociedade brasileira, frente à crise migratória que está sendo vivida atualmente e investigar, à luz da legislação nacional e dos tratados internacionais ratificados pelo país, se os dispositivos trazidos pela lei estão sendo efetivados. No que diz respeito à metodologia, a abordagem é dedutiva; o procedimento metodológico é histórico-comparativo e a técnica de pesquisa é bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Refugiados; Venezuelanos; Integração; Políticas Públicas.

REFUGIADOS VENEZOLANOS Y LOS DESAFÍOS ENFRENTADOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN A LA SOCIEDAD BRASILEÑA

Resumen: Esta investigación tienen como tema los refugiados y la legislación específica que los protege, enfocados en el caso de los venezolanos que llegan a Brasil. El instituto de refugiados surgió en la década de 1920, en el ámbito de la Liga de las Naciones, que estaba preocupada con el alto número de personas que huían de la recién creada Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas. En el transcurso del siglo, existió la internacionalización de los derechos inherentes a los seres humanos y, conseqüentemente, una nueva reflexión sobre el tema de los refugiados, que originó acuerdos internacionales con destaque en esas personas. Brasil, después de 1950, participó de la aprobación de los acuerdos sobre el tema, del cual se originó el Estatuto del Extranjero (1980) – que adopta una posición de trato al extranjero como asunto de seguridad nacional – y, posteriormente, una legislación específica, la Ley nº 9.474/97. En 2017, fue sancionada la ley nº 13.445/17 (ley de Migración), cuyo propósito es efectivizar los derechos humanos de las personas que llegan a Brasil. El objetivo general del trabajo es analizar el proceso de integración de los refugiados venezolanos a la sociedad brasileña, frente a la crisis migratoria que está siendo vivida actualmente e investigar, a la luz de la legislación nacional y de los tratados internacionales ratificados por el país, si los dispositivos traídos por la ley están siendo efectivizados. Con respecto a la metodología, el abordaje es deductivo; el procedimiento metodológico es histórico – comparativo y la técnica de investigación es bibliográfico documental.

Palabras Clave: Derechos Humanos; Refugiados; Venezolanos; Integración; Políticas Públicas.

VENEZUELAN REFUGEES AND THE CHALLENGES FACED IN THE PROCESS OF INTEGRATION TO BRAZILIAN SOCIETY

Abstract: This research aims at investigating the issue concerning the refugees and the specific protection law focused on the case of the Venezuelan citizens who arrive in Brazil. The Refugee Act emerged in the 1920s, in the scope of the League of Nations, due to the high number of people who were escaping from the recently created Union of Soviet Socialist Republics (USSR). Throughout the twentieth century, the internationalization of human rights has emerged and, consequently, new reflections on the refugees issue, which originated international agreements focused on these groups. After 1950, Brazil started participating in the approval of the agreements on this theme, which originated the Refugee Act (1980). It addressed the refugees matter as a

¹ Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (PPGRI/UNILA). E-mail: thiagolimaalves.adv@gmail.com

national safety issue – and, afterwards, a specific legislation, Law no. 9.474.97, has been created. In 2017, Law no. 13.445/17 (Migration Law), whose purpose is assure the human rights of the refugees who arrive in Brazil, was sanctioned. The general goal of this work is to analyze the integration process of Venezuelan refugees to Brazilian society, in the context of the migration crisis which is taking place nowadays, and investigate, in light of the national legislation and the international treaties ratified by the country, if the provisions disposed in the law are being put into force. As to what concerns methodology, the approach is deductive; the methodological procedure is comparative-historical and the research technique is bibliographic and documentary.

Keywords: Human Rights; Refugees; Venezuelans; Integration; Public Policies.

Introdução

O deslocamento humano sempre ocorreu na história da sociedade. O migrante pode ser definido como toda pessoa que se transfere de seu lugar habitual para outro. Esse deslocamento acontece quando não é mais possível viver em seu lugar de origem e existe a necessidade de procurar um espaço seguro para viver. Os motivos podem ser variados e, quando a migração é forçada, causada por motivo de perseguição em razão da nacionalidade ou “raça”², por exemplo, temos a figura do refugiado³, que será estudada no decorrer deste trabalho.

É notório o fato de pessoas no mundo inteiro deixarem seus países de origem para buscarem em outros uma forma de viver mais dignamente. Guerras, desastres naturais ou questões políticas são algumas razões para os deslocamentos dessas pessoas que, ao chegarem ao país de destino, são submetidas aos impactos de estarem sob o comando de governos diferentes dos seus. Os primeiros problemas relacionados ao tema surgiram durante a Primeira Guerra Mundial; no entanto, foi no período da Segunda Guerra Mundial que a questão ficou mais grave, quando os emigrados se espalharam pelo mundo ao almejam a oportunidade de poder viver melhor.

² O termo *raça* neste trabalho é utilizado com base na discussão histórica sobre o tema referente à complexidade do conceito, o qual revela a contradição entre o senso comum/cotidiano e a sua suposta base “científica”. Não é possível a divisão de seres humanos em raças biologicamente distintas, o que constitui uma compreensão simplista, orientada, por exemplo, por características fenotípicas. Quando, no final do século XVII e no início do século XIX, surgiram as teorias científicas sobre raça, estas foram usadas para justificar a nova ordem social, ao passo que a Inglaterra e outras nações europeias, predominantemente compostas por pessoas brancas, tornavam-se potências imperiais que conquistavam territórios e dominavam populações. A suposta “ciência racial” entra em descrédito após a Segunda Guerra Mundial, mas o conceito de raça ainda permanece em uso acadêmico. Há quem considere que o argumento da distinção de raça perpetue a visão comum (equivocada) em meios acadêmicos. Outras perspectivas consideram que o conceito ainda possui significado para muitas pessoas, portanto, revelando-se pertinente para a análise em termos sociológicos. Sendo raça um conceito vital que fomenta o debate, como tal deve ser tratado, utilizando-se as aspas para situar a abordagem da discussão (GIDDENS, 2012). Assim, neste estudo, o termo *raça* será aspeado para sinalizar ao leitor a perspectiva da análise.

³ Todo refugiado é um migrante, mas nem todo migrante é um refugiado.

No Brasil, atualmente, o tema dos refugiados⁴ reaparece, uma vez que o país tem recebido muitos refugiados venezuelanos em decorrência da crise humanitária vivida nesse país. É assim que se evidencia a importância do Direito Internacional e das Relações Internacionais⁵ para entender como o cotidiano regula as relações interpessoais, as relações dos Estados entre si e dos Estados com as Organizações Internacionais.

O Direito Internacional dos Refugiados, vertente do Direito Internacional da Pessoa Humana⁶, tem finalidade de assegurar proteção à pessoa vítima de perseguição à sua vida ou à sua liberdade. Diante de violações, essas pessoas não podem contar com a proteção de seus países e são obrigadas a fugir e se refugiar em países que garantam, no mínimo, o básico a que todo ser humano tem direito.

O amparo aos estrangeiros importunados foi se expandindo gradativamente, pois, durante anos, recusou-se a aceitar que o problema dos refugiados era algo duradouro. Tal problema era visto como algo efêmero e por vezes sem importância. Assim, observou-se a necessidade de positivar as regras inerentes aos refugiados, objetivando-se conseguir um instituto mais eficaz e satisfatório na proteção dessas pessoas em esfera global.

O instituto do refúgio nasceu na década de 1920, no âmbito da Liga das Nações, que estava preocupada com a elevada quantidade de pessoas que fugiam da recém-criada União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Durante algumas décadas, o instituto foi tutelando grupos diversos e ampliando sua atuação. Depois desse esperado processo de desenvolvimento do sistema de proteção dos refugiados, encontra-se hoje um complexo conjunto de normas positivadas que tem como principal diploma o Estatuto dos Refugiados. Este, devidamente ratificado pelo Brasil, fora atualizado com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, que ampliou o conceito de refugiado, superando-se as limitações geográficas e temporais que existiam na Convenção das Nações Unidas relativas ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

⁴ Por uma questão de organização, cabe explicar que as pessoas que chegam ao Brasil são imigrantes. Quando essas pessoas fazem a solicitação do *status* de refugiado junto à Polícia Federal e obtém uma decisão positiva do CONARE é que são, de fato, refugiadas.

⁵ Designa o campo acadêmico fundado em 1919, quando foi criada a sua primeira cadeira acadêmica (SARFATI, 2005).

⁶ O Direito Internacional da Pessoa Humana é constituído pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, pelo Direito Internacional Humanitário e pelo Direito Internacional dos Refugiados.

Os diplomas são fiscalizados, interpretados e aplicados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR⁷), criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 1950. Posteriormente, foi criada a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, em 1951, que tem a finalidade de proteger e garantir os direitos dos refugiados em âmbito universal ao basear sua efetividade nos princípios do Direito Internacional para refugiados.

Internamente, a matéria é regulada pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (Estatuto dos Refugiados), que criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), responsável pela análise e pelo julgamento das solicitações de refúgio no país e também pela Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), responsável por elaborar políticas públicas para os refugiados.

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

O estado que apresenta mais pedidos de refúgio é Roraima, com 50.770 pedidos, seguido por Amazonas, com 10.500 pedidos, e São Paulo, com 9.977. A região Sul do país possui 4.525 pedidos em 2018.

Pela Constituição da República Federativa do Brasil⁸, brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil são, em regra, tratados como iguais. O artigo 5º da CF/88 preceitua que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, garantindo que não haja discriminação ao estrangeiro que esteja no país. Assim, é importante salientar que a Lei nº 9.474/97 vem para reafirmar o que existe na CRFB/88 e traçar regras específicas ao tema.

⁷ Tem a missão de dar apoio, proteção e buscar soluções duradouras aos problemas das pessoas refugiadas no mundo. As principais soluções duradouras são repatriação voluntária, integração local e reassentamento em um terceiro país.

⁸ Constituição aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte em 22 de setembro de 1988 e promulgada em 5 de outubro de 1988.

Estando o Brasil comprometido internacionalmente com a tutela dos refugiados e tendo ele adotado programas para ampliar a acolhida daqueles, o presente estudo é relevante na medida em que buscará verificar se o Brasil tem, realmente, estrutura jurídica e social para garantir os direitos dessas pessoas.

A incursão metodológica que possibilita a realização desta investigação será direcionada por abordagens de pesquisa qualitativa e método dedutivo. O procedimento metodológico é bibliográfico e documental, já que será feito a partir do levantamento de referências teóricas e documentos oficiais já analisados e publicados. A pesquisa será de natureza básica, pois objetiva gerar novos conhecimentos que serão úteis para o avanço das discussões sobre o tema. A busca por esses dados e informações foi estabelecida a partir, principalmente, dos repositórios institucionais e das bases/plataformas de conteúdo científico – Portal de Periódicos da CAPES, SCOPUS e SCIELO, como também por meio de órgãos governamentais.

1. A CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS

O Direito Internacional da Pessoa Humana é formado pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, pelo Direito Internacional Humanitário e pelo Direito Internacional dos Refugiados. Apesar de suas diferenças, o ponto em comum dos três ramos é a tutela aos direitos humanos no âmbito internacional. Liliana Lyra Jubilut (2007, p. 57-58) esclarece essa divergência doutrinária:

A questão de coexistência dessas três realidades protetivas não é pacífica na doutrina: alguns estudiosos, como Christophe Swinarski, entendem que há três sistemas distintos e tão-somente complementares, outros, como Antônio Augusto Cançado Trindade e Guido Fernando Silva Soares, afirmam que, na verdade, tem-se um grande sistema de proteção da pessoa humana que apresenta três vertentes de proteção de acordo com a realidade da qual resulta a violação dos direitos do ser humano. Parece que a segunda hipótese é a que merece prosperar, pois, em essência, o objetivo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional Humanitário é o mesmo: a proteção do ser humano em seus aspectos mais fundamentais e vulneráveis e do modo mais efetivo possível.

Assim, parte-se aqui da compreensão que considera a existência de um sistema único de proteção da pessoa humana dividido em três vertentes. Este trabalho toma como foco analítico uma delas, no caso, o Direito Internacional dos Refugiados, sem deixar de apresentar uma breve exposição das demais.

Após a Segunda Guerra Mundial, diante de toda a atrocidade que foi vista naquele período, a comunidade internacional entendeu que seria importante criar meios que fossem

capazes de garantir a segurança humana, e assim surgiu o Direito Internacional da Pessoa Humana. Foi criado com o objetivo de assegurar a sobrevivência dos seres humanos utilizando ferramentas que protegessem direitos básicos ao homem e que impedissem que ele próprio não exterminasse sua raça, pois “Os direitos humanos são, assim, garantias individuais que objetivam a proteção dos direitos mais essenciais do ser humano em face ou de outros seres humanos, uma vez que por serem todos essencialmente iguais, um não pode influenciar na esfera individual alheia, ou em face do Estado” (JUBILUT, 2007, p. 51-52).

Assim, iniciou-se um pensamento sobre o nascimento do Estado e o seu dever para com os homens que o compõem. A existência dos Direitos Humanos⁹ buscou a proteção do ser humano no que diz respeito à violação de direitos por parte do Estado, pois é no Estado que os Direitos Humanos são exercidos, é nele que o indivíduo exerce sua personalidade jurídica, como preceitua o artigo 6º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948): “[...] todos os indivíduos têm direito ao reconhecimento, em todos os lugares, da sua personalidade jurídica”. Somente no Estado podem ser realizadas essas garantias. Outro ponto interessante é pensar que o ser humano precede o Estado, aderindo a este por vontade própria e com o objetivo de promover proteção institucional a si. Por ser criação humana, não é possível a criatura sobrepor-se ao seu criador: O Estado deve ser instrumento dos homens e não o contrário.

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

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

Existia a grande expectativa de que o ser humano estivesse sendo visto e tratado de forma diferente, sendo o centro e a razão de tudo. Assim, não haveria motivos para crer que minorias seriam vítimas de atrocidades. Foi um erro. Na primeira metade do século XX,

⁹ Existe uma diferença entre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais, sendo estes os direitos principais do ser humano positivados pelas ordens jurídicas dos Estados, internamente, e aqueles estão relacionados à liberdade e à igualdade que estão protegidas no plano internacional, ainda que não tenham respaldo em documentos internos. Utiliza-se para efeito deste estudo a expressão “direitos humanos”, pois o assunto relacionado aos refugiados é, em essência, internacional.

houve duas grandes guerras, deixando países destruídos, economias arrasadas, delimitando mapas e causando a retirada de direitos dos seres humanos, principalmente das minorias. O Estado, que foi criado pelos homens e para os homens, mostrou-se ineficaz frente às demandas. Foi esse mesmo Estado, fruto de criação humana, que validou os horrores da guerra, sendo controlado por grupos e usado em interesses próprios.

Como se afirmava que os Direitos do Homem eram inalienáveis, irredutíveis e indeduzíveis de outros direitos ou leis, não se invocava nenhuma autoridade para estabelecê-los; o próprio Homem seria a sua origem e seu objetivo último. Além disso, julgava-se que nenhuma lei especial seria necessária para protegê-los, pois se supunha que todas as leis se baseavam neles. O Homem surgia como único soberano em questões de lei, da mesma forma como o povo era proclamado o único soberano em questões de governo. A soberania do povo (diferente da do príncipe) não era proclamada pela graça de Deus, mas em nome do Homem, de sorte que parecia apenas natural que os direitos “inalienáveis” do Homem encontrassem sua garantia no direito do povo a um autogoverno soberano e se tornasse parte inalienável desse direito (ARENDETT, 2012, p. 396).

Contudo, o homem não conseguiu que a sua lei protegesse a todos. Terríveis atrocidades foram acontecendo e prejudicando grupos minoritários da sociedade, e isso ocasionou um processo lento para reconhecimento e efetivação das garantias dos direitos humanos. A primeira fase desse processo evolutivo aconteceu no interior dos Estados nacionais, entre o século XVII e o século XIX, quando houve a necessidade de assegurar direitos aos homens por meio da sua positivação.

No universo das migrações, os refugiados têm sido uma categoria emblemática nas discussões geopolíticas e humanitárias mundiais, pois, consoante Moreira (2012, p. 01), são “[...] migrantes internacionais forçados a abandonar seus lares em decorrência de cenários marcados pela violência, transpondo fronteiras com o propósito essencial de resguardar suas vidas”.

Existe uma necessidade de pensar como essas pessoas que estão deslocadas no mundo serão protegidas e terão seus direitos básicos garantidos. Assim, é relevante salientar que os refugiados recebem proteção do Direito Internacional dos Direitos Humanos e também do Direito Internacional dos Refugiados, trazendo este garantias mais específicas para os refugiados, e aquele, proteção mais ampla. Como esclarece Jubilut (2007, p. 61):

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

O Direito Internacional dos Refugiados garante a eles um sistema específico de proteção, ao passo que também podem buscar o sistema universal da ONU, conseguindo acesso aos direitos humanos. Esse sistema é composto por vários tratados internacionais de proteção da pessoa humana e tem o objetivo de efetivar os direitos conquistados ao longo de décadas.

No âmbito nacional, a Lei nº 9.474/97 foi a primeira lei nacional a tratar desse assunto, a implementar um tratado de Direitos Humanos e a fazer referência à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. A Lei nº 6.815/80 foi criada no Regime Militar e adotava uma postura, em relação ao estrangeiro, “[...] a partir do ideário securitativo, que tratava o imigrante como perigo potencial à nação [...]”, de acordo com Moreira (2012, p. 99). Por outro lado, em 2017, foi sancionada a Lei nº 13.445, de maio de 2017 (Lei de Migração), que revogou a Lei nº 6.815/80. A nova Lei tem o propósito de humanizar o tratamento dado ao estrangeiro, combatendo preconceitos e xenofobia. Nasce com grande responsabilidade de ser uma Lei que abre as portas do Brasil para acolher de forma justa e digna os estrangeiros, o que vai na contramão do que acontece em diversos países.

1.1 O Brasil e sua política de proteção aos Direitos dos Refugiados venezuelanos

Percebe-se que os impactos dos deslocamentos influenciam a vida das pessoas no mundo inteiro, já que nenhum país se encontra isolado. O Brasil, portanto, é impactado por essa questão humanitária muito relevante, e sua responsabilidade para com essas pessoas é imensa. A migração em massa não é de forma alguma um fenômeno recente e para Zygmunt Bauman (2017, p. 9) representa o seguinte:

Ele tem acompanhado a era moderna desde seus primórdios (embora com frequência mudando e por vezes revertendo a direção) -, já que nosso “modo de vida moderno” inclui a produção de “pessoas redundantes” (*localmente* “inúteis”, excessivas ou não empregáveis, em razão do progresso econômico; ou *localmente* intoleráveis, rejeitadas por agitações, conflitos e dissensões causados por transformações sociais/políticas e subsequentes lutas por poder). Além de tudo isso, contudo, hoje suportamos as consequências da profunda e aparentemente insolúvel desestabilização do Oriente Médio, na esteira das políticas e aventuras militares das potências ocidentais, estupidamente míopes e reconhecidamente fracassadas.

A migração em massa a que Bauman (2017) se refere fez com que os Estados olhassem com atenção para o fato. A partir disso, foram sendo criadas soluções jurídicas para a proteção dessas pessoas. Contudo, tais proteções, com o passar do tempo, não eram mais suficientes para resolver o problema, e isso provocou a evolução da política de proteção e

assistência aos refugiados. Aos poucos, as nações foram se unindo e internacionalizando as devidas proteções para os refugiados. O Brasil teve no século passado grande importância nessas mudanças assinando tratados internacionais de proteção aos refugiados e fortalecendo seu ordenamento interno para a questão e, atualmente, no século XXI, contribui com uma legislação moderna e reconhecida internacionalmente como progressista.

Diante da configuração atual dos refugiados no país, toda a sociedade brasileira tem participação nos rumos que irão ser tomados perante essa problemática. Uma forma prática de resolver a questão dessas pessoas são os acordos internacionais firmados e também as Leis específicas, nº 9.474, de 1997, e nº 13.445, de 2017. Ambos garantem que os refugiados tenham protegidos os direitos básicos humanos e também que consigam se adequar ao país.

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

Cabe salientar que a lei referente aos refugiados se preocupou em trazer a questão da integração deles, de modo a facilitar, em virtude de sua situação desfavorável, o acesso a instituições acadêmicas de todos os níveis, a simplificar os requisitos para a obtenção da condição de residentes e a desimpedir o reconhecimento de diplomas e certificados acadêmicos dos refugiados. O governo brasileiro, para atingir esses objetivos, pode fazer parcerias e/ou acordos com várias entidades, como SENAI, SESI, SENAC, SESC, hospitais universitários e centros educacionais.

Apesar de avanços e boa vontade, as leis brasileiras possuem uma capacidade limitada de resolver totalmente o assunto. A atividade do CONARE é criticada por Moreira (2012, p. 210), ao argumentar que “[...] o CONARE se voltou, desde o início de seu funcionamento, para a função de elegibilidade, deixando em segundo plano a atribuição de prover medidas relativas à proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados [...]”. Outro problema enfrentado pela Lei nº 9.474/97 é que não houve uma delimitação das políticas públicas de

integração local dos refugiados, o que revela uma generalização do assunto, sem haver o desenvolvimento de estratégias para a realização da integração.

Outra questão crítica, como cita Jubilut (2006, p. 40), é “[...] o fato de o CONARE estar ligado ao Executivo, o que pode levar a decisões políticas [...]” e, também, à “[...] falta de políticas públicas para os refugiados [...]”, o que impacta a efetivação dos acordos internacionais firmados, os quais garantem dignidade à pessoa do refugiado. Também é importante ressaltar que as decisões do CONARE são demoradas, o que pode levar aos solicitantes do refúgio tentar ficar no país de outras formas.

Essas lacunas da Lei nº 9.474/97 expõem a fragilidade com que o país trata essa temática. Por sua vez, a Lei nº 13.445/17 reafirma o compromisso do Brasil em fazer cumprir os direitos dos refugiados, porém, tal legislação apresenta o assunto de forma esparsa, sem a delimitação de como essas políticas podem ser aplicadas.

2. Refugiados venezuelanos no Brasil

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

Com a morte de Hugo Chávez, ficaram mais evidentes os problemas econômicos, políticos e sociais enfrentados pelo país. A queda do preço do petróleo e a perda de valor do bolívar venezuelano, moeda nacional, alavancaram o custo de vida no país. Com a vida mais difícil e sem perspectiva, a população venezuelana começou a procurar outros lugares para viver. Ainda conforme Souza e Silveira (2018, p. 120):

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

Muitos venezuelanos estão entrando no Brasil para fugir da situação difícil que vivem na Venezuela. A escolha pelo Brasil pode ser associada à sua posição geográfica no continente e, também, motivada pela mudança de compreensão sobre o assunto dos refugiados pelo país, trazida pela Lei 13.445/17, que alterou a forma de tratar os estrangeiros, entendendo-os como sujeitos mais humanos e garantindo seus direitos.

Sendo assim, Annoni (2018, p. 13) postula que o governo brasileiro “[...] reconheceu o *status* de refugiados aos venezuelanos, mas pouco atuou na região para auxiliar na acolhida e integração local [...]”.

Os refugiados chegam ao Brasil em situação precária. Neste sentido, Piovesan (2014, p. 253) destaca que “para uma efetiva proteção aos refugiados, é necessário alcançar tanto direitos civis e políticos, como também direitos sociais, econômicos e culturais”. Integrar essas pessoas à sociedade, proporcionando-lhes condições dignas, tem sido problemático e desafiador.

No âmbito nacional, o ordenamento jurídico brasileiro é composto por dois suportes: a Constituição da República Federativa do Brasil¹⁰ e a Lei nº 9.474 de 1997. A CRFB/88 em seu artigo 1º fala dos fundamentos que constituem o Estado Democrático de Direito, como a dignidade da pessoa humana. Já o artigo 3º diz que entre os objetivos fundamentais do Brasil, estão o de “[...] construir uma sociedade livre, justa e solidária” e o de “[...] promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

O artigo 4º da CRFB/88 traz a ideia de um país integrado com a comunidade internacional, colaborador do desenvolvimento das outras nações e também do fortalecimento dos direitos humanos.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político.

O texto da CRFB/88 não fala expressamente sobre os refugiados, mas eles estão dentro do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CRFB/88) e na prevalência dos direitos humanos (art. 4º, inciso II, CRFB/88). Além desses dispositivos, existe o artigo 5º da CRFB/88 assegurando que “[...] todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Jubilut (2007, p. 181) afirma o seguinte:

¹⁰ A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte em 22 de setembro de 1988 e promulgada em 5 de outubro de 1988, é a lei fundamental e suprema do Brasil, servindo de parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas, situando-se no topo do ordenamento jurídico.

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

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

Ao chegarem à fronteira brasileira, os venezuelanos solicitam às autoridades responsáveis a condição de refúgio, tudo de acordo com a Lei nº 9.474/97, que estabeleceu os critérios para se conseguir o *status* de refugiado e também determinou o procedimento para o devido reconhecimento dele.

O Título II da Lei dos Refugiados (Lei nº 9.474/97) trata do ingresso no território e do pedido de refúgio. Primeiramente, solicita-se a condição de refugiado à Polícia Federal¹¹ nas fronteiras. “O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível”, como expressa o artigo 7º da Lei dos Refugiados. Após isso, o estrangeiro recebe um protocolo, com validade de um ano e renovável até a decisão do CONARE. O protocolo¹² será o documento desse venezuelano em terras brasileiras.

O artigo 7º, § 1º afirma que “[...] em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política”, e o § 2º revela que “[...] o benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil”. Faz-se importante notar que “[...] o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”, como afirma o artigo 8º da referida lei.

¹¹ A Polícia Federal do Brasil é uma instituição policial brasileira, subordinada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, e exerce as funções de polícia judiciária da União.

¹² O protocolo daria em teoria o direito à documentação, mas na prática isso não ocorre com tanta facilidade. Mesmo com a documentação o solicitante de refúgio tem dificuldade de conseguir emprego.

O artigo 9º traz que “[...] a autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem”. A análise do pedido é realizada pela Cáritas Arquidiocesanas¹³, que, com o advento da lei interna, foi firmada como uma parceria estabelecida entre o ACNUR e as Cáritas Arquidiocesanas das cidades de São Paulo¹⁴ e do Rio de Janeiro¹⁵. Em ambas as cidades, os solicitantes do refúgio¹⁶ contam com proteção, assistência e integração local, que são as políticas do ACNUR para os refugiados.

No Cáritas, o solicitante preenche um questionário por meio do qual explica os motivos do requerimento do refúgio e depois é marcada uma entrevista com o advogado vinculado à Cáritas. O questionário preenchido é enviado ao CONARE para que seja expedido o Protocolo Provisório, que passa a ser o documento principal do solicitante no país até que se termine o procedimento de solicitação do refúgio.

A terceira fase é a decisão proferida pelo CONARE, a partir da qual, caso seja negado o reconhecimento do *status* de refugiado, abre-se uma quarta fase, que é o recurso cabível à decisão negativa do CONARE para o Ministro da Justiça, que decidirá em último grau de recurso.

Existe uma política desenvolvida pelo governo federal para tirar os refugiados venezuelanos das cidades fronteiriças, as que mais recebem os venezuelanos. Isso desafoga essas cidades e contribui para que os refugiados venezuelanos possam ir a outros lugares do país e resolverem suas vidas.

O governo do Brasil, em cooperação com o ACNUR e demais atores que atuam para proteção dos refugiados, consegue alguma estrutura básica para receber os refugiados, como acesso à alimentação, à água potável, ao atendimento psicossocial, à segurança, como também a postos de trabalho, a moradias e a medicamentos.

Simões et al. (2017, p. 21-48), no entanto, elaborou um relatório sobre o perfil sócio-demográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil e evidenciou que somente 38,9%

¹³ Segundo Jubilit (2007, p. 196), são entidades não governamentais ligadas à Igreja Católica.

¹⁴ Atende aos refugiados que chegam pelas regiões Sul, Sudeste (exceto Rio de Janeiro) e Centro-Oeste.

¹⁵ Atende os refugiados que chegam pelas regiões Norte, Nordeste e do Rio de Janeiro.

¹⁶ Importante distinguir: o solicitante do refúgio ainda está com o processo junto ao CONARE em andamento. Ele conta com alguns direitos, mas ainda não é considerado refugiado. A pessoa com o status de refugiados já passou pelo processo administrativo do CONARE.

dos venezuelanos tiveram acesso aos serviços de saúde, 10,4% aos serviços educacionais e 2,2%, aos serviços de assistência social. Além disso, salienta-se que 7,1% se encontram sem documentação no Brasil, 22,8% possuem carteira de trabalho e 29%, Cadastro de Pessoa Física.

Assim, esse primeiro contato que os refugiados têm com o programa de acolhimento humanitário brasileiro é importante para garantir esses direitos, mas existe uma dificuldade de cumprir a legislação vigente sobre o tema.

Para haver uma plenitude da dignidade humana e uma possível integração desses refugiados no Brasil, é necessário mais do que oferecer abrigos e alimentação. Os refugiados que chegam ao país querem recomeçar suas vidas e construir um futuro com perspectivas reais para seus filhos e para isso é necessário que haja documentos de identificação para todo(a)s, que seja permitida sua entrada formal no mercado de trabalho¹⁷, que eles consigam estudar e dominar o idioma, pois só assim podem alcançar a integração na sociedade brasileira.

Considerações Finais

Os direitos humanos dos refugiados foram construídos durante o século XX e a discussão sobre o assunto proporcionou grandes avanços para estes. Apesar disso, a garantia desses direitos é vulnerável à vontade política dos Estados, uma vez que é neles que se efetivam as proteções internacionais, razão da importância desses Estados participarem da ratificação de documentos internacionais relativos à matéria e, conseqüentemente, da elaboração das leis nacionais e de políticas públicas mais eficazes.

Atualmente, a Organização Internacional tem acompanhado atentamente todo esse movimento de pessoas refugiadas, pois constitui uma crise humanitária, em que se necessita urgentemente de ações conjuntas entre todas as nações para proteger pessoas que estão tendo sua dignidade ferida. Ainda que, em alguns países, a questão seja demasiadamente difícil de ser discutida, em outros, é tratada de forma séria e preocupada.

Um dos grandes problemas observado ainda é a efetivação de direitos que já estão no ordenamento interno dos países. O cumprimento dos tratados internacionais sobre o tema

¹⁷ No caso das mulheres, é observado que os programas que inserem as mulheres ao mercado de trabalho geralmente acabam por reforçar os estereótipos de feminilidade e o locus de atuação como restrito ao espaço da casa e da família. Dessa forma, oferecer oficinas de costuras e gastronomia como reintegração dessas mulheres ao mercado de trabalho deve ser analisado com cuidado e senso crítico.

depende da boa vontade dos Estados e de uma política externa delicada. Tal dependência tem dificultado a vida dos refugiados e atrapalhado a obtenção da garantia de seus direitos básicos.

Nesse sentido, além das questões internas de cada nação, o Direito Internacional dos Refugiados, que depende de uma política externa arrojada, vai se tornando enfraquecido. Países podem não mais aceitar refugiados, dependendo do tipo de política externa que aderem. É uma problemática que dificulta a vida de pessoas carentes de proteção.

Outro problema enfrentado é que, teoricamente, os refugiados deveriam ser bem recebidos nos países que garantem sua segurança, mas isso nem sempre acontece. Eles são vítimas de xenofobia e constantemente se percebe o aumento da violência contra eles no país. Os nacionais enxergam os refugiados como migrantes, em que estes têm sua imagem associada a uma pessoa que veio para roubar empregos e benefícios dos nacionais.

Não existe um plano conjunto entre União, Estado e Município para garantir a integração dos refugiados. Muitas prefeituras não sabem como recebê-los e o trabalho de recepção é feito por ONGs e sociedade civil. Isso é complicado, pois cria espaço para assistencialismo, violando mais ainda a dignidade dessas pessoas.

É fundamental evidenciar que, no Brasil, é problemático a Polícia Federal ficar responsável pelo primeiro contato com os refugiados, uma vez que é uma instituição atuante na segurança pública para preservação da ordem pública, exercendo atividades em diversos locais do país e também nas fronteiras. A recepção dos refugiados poderia ser feita por um órgão mais especializado ligado ao CONARE, para que essas pessoas tenham seus anseios mais bem atendidos. Importante ressaltar a burocratização do sistema da Polícia Federal. O site da Polícia Federal é complicado de navegar, o que gera dificuldades entre os solicitantes de refúgio para pegar os documentos necessários.

Percebe-se, ainda, que o CONARE é ligado ao poder executivo e isso pode levar a decisões políticas, sem contar que suas competências estão mais relacionadas a conceder ou não *status* de refugiados do que a administrar as medidas de proteção, assistência e apoio jurídico.

A legislação brasileira sobre o tema é importante, contudo, apresenta falhas. A Lei nº 9.474/97 não se preocupou em delimitar políticas públicas e a Lei nº 13.445/17 trouxe o assunto de forma dispersa. Poderia ter havido um maior comprometimento com a questão.

No plano internacional o Brasil atuou timidamente para resolver o problema venezuelano, que ainda se encontra grave e sem solução aparente. O Brasil, portanto, apesar dos avanços pontuais, ainda tem muito que fazer para resguardar os direitos dos refugiados venezuelanos.

REFERÊNCIAS

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

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

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

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

Brasília, Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 14 set. 2019.

_____. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. *Lei n° 9.474/97*. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em: 14 set. 2019.

_____. Institui a Lei de Migração. *Lei n° 13.445/17*. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 14 set. 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

UNHCR. *Global Trends, Forced Displacement 2017* (UNHCR, 19 de junho de 2018).