



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

FERNANDO WANDSCHEER DE MOURA ALVES

O MARCO LEGAL BRASILEIRO EM MATÉRIA DE MIGRAÇÃO E REFÚGIO
FRENTE A CRISE HUMANITÁRIA VENEZUELANA

O PRESENTE TRABALHO FOI REALIZADO COM APOIO DA COORDENAÇÃO DE
APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR - BRASIL (CAPES) -
CÓDIGO DE FINANCIAMENTO 001.

Brasília
2020

FERNANDO WANDSCHEER DE MOURA ALVES

**O MARCO LEGAL BRASILEIRO EM MATÉRIA DE MIGRAÇÃO E REFÚGIO
FRENTE A CRISE HUMANITÁRIA VENEZUELANA**

Dissertação apresentada ao Centro
Universitário de Brasília – UniCeub, como
requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Direito, sob orientação do
Professor Doutor Daniel Amin Ferraz.

Brasília

2020

“Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Daniel Amim Ferraz, pelas inúmeras contribuições e ensinamentos, não somente na elaboração deste trabalho acadêmico, bem como em todo o decorrer do Programa de Mestrado”.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a aplicação do marco legal brasileiro em matéria de imigração, notadamente da Lei nº 13.455/2017 e do Decreto nº 9.199/2017, que a regulamenta, sob a luz da questão do fluxo migratório venezuelano iniciado em 2017 e intensificado a partir de 2018. A parte inicial do trabalho (Capítulo 1) se dedicará a analisar as principais causas que ocasionaram o movimento populacional venezuelano e que tem obrigado o governo brasileiro a tomar ao longo dos últimos anos medidas para contornar essa questão. Para isso, serão abordadas questões da história política recente daquele país (a partir da década de 60). De forma clara, as causas que tem motivado a tal fluxo são de cunho político, potencializadas ao longo da história recente com cenários de instabilidade democrática e agravamento do entendimento sobre o regime presidenciais lá instalado. Nesse contexto, o foco da análise se deterá sobre as políticas assistencialistas, prática largamente adotada pelos governos que por lá estiveram no período indicado. Questões econômicas também serão objeto de análise, como a hiperinflação e o cenário evolutivo do preço do petróleo, *commoditie* tão importante para aquele país. A fragilidade das instituições democráticas e o enfraquecimento do relacionamento diplomático também são ingredientes a serem analisados enquanto balizadores do cenário político venezuelano. Posteriormente, o capítulo 2 se dedicará a analisar as normas do Direito Internacional Público face crise global das imigrações, preocupando-se em saber, como o Direito Internacional Público, cuida deste fenômeno jurídico e social global. Este caso se aplica diretamente ao caso dos venezuelanos que emigram para o Brasil e de africanos que emigram para Europa e para as Américas, com objetivo de melhorias de vida e estabilidade econômica e social, e quando é o caso, buscam paz, segurança e felicidade. No mesmo bojo, sem olvidar os latinos americanos, que rompem as fronteiras para os Estados Unidos da América, ainda que de forma ilegal, no fito de sobrevivência e refúgio político. Face a crise global das migrações que impactam indiscriminadamente a todos os continentes, a questão que se coloca é a seguinte: será que as normas do Direito Internacional Público oferecem um leque normativo e protetivo susceptível de conduzir os Estados receptores a uma obrigação jurídica internacional que os vincule à recepção de imigrantes em seus territórios. Destaca-se, nessa linha, a observância do princípio da dignidade humana e respeito pelos direitos humanos internacionalmente reconhecidos e que sirvam de vetor das

decisões jurídicas da sociedade contemporânea, pautadas por elevado grau de humanismo, ratificados pelos vários Estados, no âmbito da Declaração Universal dos direitos Humanos. A partir daí este trabalho passará a análise do marco legal brasileiro em matéria de migração (Capítulo 3). Como dito, o foco se dará sob a efetividade da Lei nº 13.455/2017 e do Decreto nº 9.199/2017, que a regulamenta. Trata-se de consenso entre especialistas que o referido marco é visto como grande avanço no país sobre a matéria, visto que a legislação anterior vigia desde a década de 80, conhecida como Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), instrumento que também será abordado oportunamente ao longo deste trabalho. Ademais, serão analisadas o marco regulatório europeu sobre a matéria, especificamente a política comum europeia sobre imigração e asilo e as várias (recomendações e diretivas do Parlamento e do Conselho Europeu). Também será objeto de atenção o conceito do princípio da solidariedade aplicada a questões das migrações, enquanto premissa da União Europeia. O objetivo não é apresentar um estudo comparativo (*strictu sensu*) sobre as normas, mas buscar, a partir da leitura europeia sobre o tema, inspirações para o caso brasileiro, mesmo sabendo das diferenças culturais e estruturais que definem cada caso. Por fim, a parte final do trabalho se dedicará a apresentar um panorama do refúgio e da imigração no Brasil (Capítulo 3). Inicialmente será abordado o instituto do refúgio como vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, conceito amplamente reconhecido do mundo, especificamente a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e Protocolo Relativo ao Estatuto Dos Refugiados (1967). Uma segunda parte terá por objetivo a análise pormenorizada do fluxo migratório venezuelano. Desta vez a análise se deterá a questões atuais, a partir de 2015 e trará dados como as principais rotas de fluxo, perfil dos imigrantes, dentre outras questões. Parte deste trecho também se deterá a atuação brasileira, especificamente sobre a Operação Acolhida, por meio da qual se instaurou o Comitê Federal de Assistência Emergencial, que decretou emergência social e dispôs medidas de assistência para acolhimento a o povo venezuelano (Medida Provisória nº 820/2017). Como conclusão, se pretende apresentar quais os reais ganhos obtidos pelo Brasil com a publicação da Lei 13.445/17, dada a defasagem de quase 40 anos (Lei 6.815/80) de uma ausência de marco legal que atendessem aos desafios sobre a matéria. A parte final se dedicará a apresentar o papel da Organização das Nações Unidas – ONU, especificamente de seu Alto Comissariado para Refugiados – ACNUR, órgão de importante relevância no sentido

de providenciar proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados. Por fim, o trabalho buscará apresentar respostas para alguns questionamentos, tais quais a efetividade do referido marco legal, sua suficiência e abrangência na atenção dos problemas apresentados. Com isso, se pretende deixar mais do que um trabalho acadêmico, mas uma contribuição para o avanço de estudos em matéria tão complexa ao País.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AD – Ação Democrática
ALBA - Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
CELAG - Centro Estratégico Latino-Americano de Geopolítica
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNIG - Conselho Nacional de Imigração
COMIGRAR - Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados
COPEI - Comitê de Organização Política Eleitoral Independente
EB – Exército Brasileiro
FMI – Fundo Monetário Internacional
GMC – *Global Migration Group*
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MD – Ministério da Defesa
MRE – Ministério das Relações Exteriores
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA - Organização dos Estados Americanos
OIM – Organização Internacional de Migração
ONU – Organização das Nações Unidas
OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PDVSA - *Petróleos de Venezuela*
SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos
SNJ - Secretaria Nacional de Justiça
TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UE – União Europeia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 A POLÍTICA VENEZUELANA E OS REFLEXOS NA CRISE	12
1.1 Os governos de Hugo Chávez (1999-2013)	15
1.1.1 A política assistencialista.....	20
1.1.2 A queda no preço do petróleo	22
1.1.3 A hiperinflação.....	24
1.1.4 A fragilidade das instituições democráticas.....	25
1.2 A realidade na Venezuela e a integração regional na América do Sul	26
1.3 O papel dos EUA frente a problemática	30
2 DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO FACE AS QUESTÕES MIGRATÓRIAS .	35
2.1 Pessoas físicas como sujeitos de Direito Internacional Público	37
2.2 A questão da soberania absoluta versus a soberania relativizada	40
2.3 Deveres internacionais dos Estados para acolhimentos aos imigrantes	42
2.4 O Direito Internacional Público e a Crise Venezuelana	47
3 O INSTITUTO JURÍDICO DO ASILO E DO REFÚGIO	52
3.1 O Estatuto do Estrangeiro de 1980	56
3.2 O regime jurídico brasileiro em matéria de imigração (Lei nº 13.445/2017).	58
3.3 A Política comum europeia em matéria de imigração	67
3.5 Marco legal brasileiro para a proteção aos refugiados	79
3.6 Direito dos refugiados e a nova lei de migração	82
4 O PANORAMA DO REFÚGIO NO BRASIL	87
4.1 O Refúgio como vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos ..	89
4.2 A crise humanitária na Venezuela	94
4.3 Atuação do Governo Brasileiro (Operação Acolhida)	97
4.4 O perfil dos imigrantes venezuelanos	102
4.5 O papel da ONU (ACNUR)	104
CONCLUSÃO	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112

INTRODUÇÃO

Acolher os refugiados não é apenas um ato de solidariedade, mas um conceito humanitário que vem sendo construído há décadas. O sistema de proteção aos refugiados foi concebido gradualmente e, nesse sentido, afirmando-se como uma conquista institucional para responder às necessidades das vítimas da perseguição e da intolerância.

A proteção dos refugiados consolidou-se num sistema internacional, a partir da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados¹, e aprovado pela Assembleia Geral da ONU, em 1951, não obstante ter havido sistemas *ad hoc* de proteção ao final do século IX. Assim, as garantias da Convenção, limitadas aos acontecimentos relacionados à 2ª Guerra Mundial, foram, em seguida, universalizados com o Protocolo de 1967².

Ademais desses marcos, novos desafios foram respondidos com a ampliação do entendimento do conceito de refugiado, sobretudo a partir da Convenção da Unidade Africana, de 1969³, e da Declaração de Cartagena, de 1984⁴. No Brasil, todo esse patrimônio legal e conceitual foi compilado e implementado pela Lei 9.474⁵, de 1997, a qual igualmente trouxe elementos inovadores e originais.

O conceito do *non-refoulement* (ou não devolução), base de todo o direito de refugiados, significa, de maneira literal, que o indivíduo perseguido não pode ser devolvido. Ao contrário, dá-se a essa pessoa proteção, acolhida, uma nova casa, um novo país, isto é, uma nova oportunidade de viver.

A partir desse princípio básico de solidariedade humana foi construído um complexo sistema de direito público, entre eles, a estratégia conjunta de proteção aos refugiados concordada, em 2004, no México, e conhecida como Plano de Ação do

¹ Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em 20/08/2019.

² Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967). Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967. Acesso em 20/08/2019.

³ Convenção da Organização de Unidade Africana dos problemas dos Refugiados na África. Disponível em: http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2couaapr.html Acesso em 20/08/2019.

⁴ Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984. Disponível em: www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf Acesso em 20/08/2019.

⁵ Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

México⁶. De forma pragmática, tal estratégia, comum a vários países latino-americanos, estabeleceu como um de seus objetivos a pesquisa e o desenvolvimento doutrinário.

A ação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR, no Brasil, reflete esses objetivos e busca constantemente fortalecer as instituições nacionais voltadas para os refugiados. A institucionalização do refúgio no Brasil se dá com a promulgação da Lei 9.474/97 e a consequente criação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

Diante desse cenário, o presente trabalho abordará tais marcos legais, sem prejuízo de outros conceitos que se fizerem necessários, para a construção de entendimento acerca da crise dos refugiados venezuelanos, os quais são vistos em dimensões inéditas na região, e que, por isso, vêm requerendo grandes esforços do Governo Brasileiro, em conjunto com Organizações Internacionais.

A República Bolivariana da Venezuela foi por anos considerada uma nação latino-americana como modelo de sistema político consolidado. Apesar disso, vem apresentando, ao longo de sua história recente, períodos de instabilidade política e econômica, gerando desconforto na comunidade internacional.

Tais desequilíbrios são atribuídos a uma série de fatores, que, em grande parte, residem em causas econômicas, derivadas, sobretudo, da dependência da política petrolífera adotada pelos últimos governos, bem como crises políticas e sociais originadas a partir de desajustes do sistema político-partidário do país.

Tais problemas não afetaram somente a República da Venezuela. Acarretaram, também, prejuízos de variadas ordens nos países da América Latina, como Colômbia, Peru, Chile e Brasil, e, atualmente, ainda se postam como obstáculos à integração e ao desenvolvimento da região sul americana.

A crise venezuelana se agravou no ano de 2017 e perdura em algum grau até os dias atuais, quando milhares de cidadãos venezuelanos foram às ruas do país para protestar contra a escassez de alimentos, a crise médica e o descontrole fiscal do governo.

⁶ Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf

Os pleitos da população eram diversos, mas detinham força principalmente no pedido de novas eleições, de libertação de ativistas presos por declararem-se contra o regime, além de pedido de ajuda internacional.

Em contrapartida, o Presidente à época - e atual, Nicolás Maduro, buscou culpar os partidos políticos de oposição por conspirarem contra seu governo, afirmando, ainda, que eles contariam com o suporte do governo americano e outros aliados para a tomada do poder.

Fruto dessa problemática, a população venezuelana vem buscando encontrar em outros países melhores condições de vida para si e seus familiares. Muitos têm emigrado para países como Estados Unidos e Espanha e, principalmente, para os países vizinhos do Caribe e América.

Dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados indicam que mais de 4 milhões de venezuelanos já deixaram o país desde 2015⁷. O Brasil, nesse contexto, tem recebido um número significativo de imigrantes, o que obriga o governo brasileiro a tomar medidas para minimizar a crise, sobretudo naquelas rotas já identificadas.

Cientes da complexidade e dimensão da questão, autoridades de todo o mundo vem manifestando preocupação com a situação venezuelana. Em 2018, a embaixadora norte-americana na ONU, *Nikki Haley*, em seu discurso de abertura na Assembleia Geral, disse:

A Venezuela estaria à beira da crise Humanitária e fez um apelo para que todos trabalhem juntos para garantir que o presidente venezuelano Maduro acabe com a violência e a opressão e restaure a democracia ao povo.⁸

No discurso de abertura da 36ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos, ocorrido em 11 de setembro de 2017, o alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, *Zeid Ra'ad al Hussein* afirmou:

Podem ter sido cometidos crimes contra a humanidade na Venezuela, no âmbito dos protestos antigovernamentais.⁹

⁷ Dados obtidos no site da ACNUR, com atualização em 06/06/2019. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/situations/platform#category-5>.

⁸ Trecho do discurso disponível em: <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2017/05/venezuela-esta-a-beira-da-crise-humanitaria-diz-embaixadora-dos-eua-nas-nacoes-unidas-9794803.html>. INDICAR DATA DE ACESSO

⁹ Trecho do discurso disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-09/onu-diz-que-podem-ter-sido-cometidos-crimes-contra-humanidade-na>.

O chefe do executivo venezuelano, por sua vez, rejeitou os pedidos norte-americanos de ação internacional no país, exibindo uma declaração assinada por 57 (cinquenta e sete) nações, incluindo China, África do Sul e Rússia, os quais expressaram apoio irrestrito ao governo socialista e alertaram contra interferências externas.

Diante desse contexto, este trabalho se dedicará a analisar a crise dos refugiados venezuelanos. Mais do que as causas da crise, se debruça para entender os institutos do refúgio e da imigração como parte de uma política de Estado, avaliando, em um segundo momento, sua eficácia no atendimento da crise em questão.

Também será abordado o marco legal brasileiro em matéria de imigração, detidamente a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017¹⁰, ato editado pelo Governo brasileiro justamente para fazer frente ao desafio vivido pelo Brasil naquele momento.

Comporão esta análise outras iniciativas, tais como a Medida Provisória nº 820/2018¹¹, a qual dispôs sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório; o Decreto nº 9.285/2018, por meio do qual se reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

Por fim, Decreto nº 9.286/2018, que definiu a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

Ao editar tais atos, o Governo reconheceu a emergência social vivida no Norte do país, e buscou concretizar a nova política migratória trazida pela Lei de Migração.

Apesar de não se fundamentarem explicitamente nessa lei, os Decretos presidenciais preveem a figura do acolhimento humanitário, diretriz disposta no artigo 3º, IV, da Lei de Migração, o que possibilita, gratuitamente, a emissão do visto temporário e da autorização de residência para os imigrantes que se encontrem nessa situação.

¹⁰ Lei de Migração. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm.

¹¹ Medida Provisória nº 820/2018. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132234>.

Por fim, deve-se analisar a eficácia desses marcos frente ao problema. Por isso, cabe verificar se as metas traçadas foram cumpridas, além de conferir se tais normas seguem cumprindo o papel ao qual foram propostas.

A proposta é que este estudo possa servir como material de auxílio para que no futuro o país tenha tido um aprendizado frente a outros problemas atinentes a agenda migratória.

1 A POLÍTICA VENEZUELANA E OS REFLEXOS NA CRISE

Na parte introdutória deste capítulo se buscará apresentar informações e argumentos acerca do sistema político venezuelano, como grande motivador da problemática que vem sendo enfrentada na crise de refugiados.

Mais do que um apanhado histórico por si só, a expectativa é que os argumentos apresentados darão ênfase nas causas ocorridas ao longo da história, bem como apresentarão, no decorrer do trabalho, relação de causa e efeito com o movimento migratório já abordado.

A história política contemporânea da Venezuela perpassa, desde a década de 1960, pela forte atuação de dois partidos políticos: a Ação Democrática (AD)¹² e o Comitê de Organização Política-Eleitoral Independente (COPEI)¹³.

Tais partidos se revezaram durante várias vezes no comando do País e foram responsáveis, em grande medida, pelos avanços ocorridos ao longo das décadas, mas também pelo desencadeamento das principais crises políticas, econômico e sociais, enfrentadas pela nação.

Durante a década de 1970, a Venezuela obteve um grande avanço econômico, superior ao de vários outros países do seu entorno, corroborado especialmente pela nacionalização da indústria petrolífera em consonância com a explosão dos preços do produto no mundo. À época, o País era governado por Carlos Andrés Pérez¹⁴, da AD.

À época, o então presidente abusou dos gastos públicos e acumulou uma grande dívida externa para o país, desperdiçando a chance de tentar tornar sua economia menos dependente do petróleo. O peso do endividamento começou a se fazer sentir já no início da década de 1980, no governo de Luis Herrera Campins¹⁵, do COPEI, o qual comandou o país no período de 1979 a 1984.

A crise foi agravada pela queda nos preços do petróleo e pelo contexto da crise das dívidas externas na América Latina que diminuía o crédito internacional para os

¹² A Ação Democrática (Acción Democrática) é um partido político de centro esquerda da Venezuela, membro da Internacional Socialista, organização internacional que busca a divulgação e implementação do Socialismo democrático, através da união de partidos políticos socialdemocratas, socialistas e trabalhistas.

¹³ O Comitê de Organização Política Eleitoral Independente, também conhecido como Partido Social Cristão é um partido político da Venezuela. Fundado em 1946, o COPEI é um partido de ideologia Democracia cristã.

¹⁴ Carlos Andrés Pérez Rodríguez foi um político venezuelano que, por duas ocasiões, governou o país: 1974 a 1979 e 1989 a 1993.

¹⁵ Luis Antonio Herrera Campins foi um advogado, jornalista, historiador e político venezuelano. Foi presidente da Venezuela entre 1979 e 1984.

países da região. Além disso, a desvalorização da moeda nacional frente ao dólar, ocorrida no início dos anos 1980, corroborou para a piora significativa da situação.

No auge da crise, o Governo de *Jaime Lusinchi*¹⁶ (AD), anunciou que havia firmado uma parceria com o FMI (Fundo Monetário Internacional), com o objetivo de conseguir um empréstimo de 4,5 bilhões de dólares, e tinha como contrapartida um pacote que incluía a desvalorização cambial, redução do gasto público, liberação de preços, congelamento de salários e aumento de preço de gêneros de primeira necessidade¹⁷. Tais medidas não surtiram o efeito desejado e, em fevereiro de 1989, a insatisfação atingiu o seu limite e começaram os protestos.

A semana foi marcada por depredações de bens públicos, saques ao comércio e enfrentamentos com as forças de segurança de toda a ordem, cujas consequências foram centenas de vítimas fatais e milhares de feridos. O evento, que ficou conhecido como “*Caracazo*”¹⁸ até hoje é lembrado como forma de sentimento do povo venezuelano.

Considerado símbolo da prosperidade dos 70, Carlos Andrés Pérez voltou a eleger-se em 1988. Ao assumir, no ano seguinte, o novo presidente anunciou a adesão ao programa de reformas neoliberais colocado pelo Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial como condição para a renegociação das dívidas externas.

O “Pacote Carlos Andrés Pérez”, como passou a ser chamado, gerou uma reação popular explosiva, sobretudo por causa do aumento do preço da gasolina e da consequente elevação do custo do transporte. Ia se escrevendo naquele momento mais um capítulo da atribulada história política do país, uma vez que abriria, a partir de então, espaço para novos atores políticos.

O governo também enfrentou problemas como escândalos generalizados de corrupção, o que culminou, em 1993, na primeira eleição presidencial, desde 1958, sem que AD ou COPEI saíssem vencedores.

No início de 1992, o MBR - Movimento Bolivariano Revolucionário, dos então Tenentes-Coronéis Hugo Chávez e Francisco Arias Cárdenas, liderou a primeira

¹⁶ Jaime Lusinchi foi um político venezuelano, médico por profissão, foi presidente da Venezuela, eleito por via direta em 4 de dezembro de 1983 para o quinquênio 1984-1989.

¹⁷ FURTADO, Celso. “Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas”. Contraponto. 2008.

¹⁸ O “*Caracazo*” foi uma explosão social espontânea, de grandes proporções, ocorrida na capital venezuelana (Caracas), no dia 27 de fevereiro de 1989, em repúdio ao pacote de medidas econômicas imposto pelo governo de Carlos Andrés Pérez.

tentativa de golpe militar. Apesar de ter resistido ao motim, o presidente, acusado de corrupção, foi afastado do cargo em 1993 por meio de um processo de *impeachment*¹⁹.

Como resultado da crise política, a abstenção de 39,84% nas eleições presidenciais de 1993 foi mais do que o dobro da registrada na edição anterior e superou o percentual do vencedor, de 30,5%²⁰. A ocupação do Congresso, por AD e COPEI, caiu de 74,3% para 46%. A vitória ficou com Rafael Caldera, que fora um dos fiadores do *Pacto de Punto Fijo*²¹, e que já havia sido presidente pelo COPEI.

A administração Caldera foi a primeira experiência formal de governo de coalizão na Venezuela, até então, AD e COPEI, eventualmente, davam cargos um ao outro quando estavam no poder, mas em posições menos importantes e sem chegar a estabelecer uma gestão conjunta.

O multipartidarismo ainda precisaria de tempo para se afirmar. Em relação à política econômica, Caldera repetiu o que Carlos Andrés Pérez havia feito e, depois de prometer na campanha que não recorreria ao FMI, aderiu a partir de 1996 ao programa de reformas neoliberais. Foi no seu governo que, por exemplo, avançou a política de abertura petrolífera.

Entre outras coisas, isso significou o fortalecimento de parcerias e concessões de exploração a transnacionais e a internacionalização da Companhia de Petróleo Venezuelana – PDVSA.

Deu-se, com isso uma maior autonomia da companhia em relação ao Estado, diminuindo seus repasses aos cofres públicos e o descumprimento pela Venezuela das cotas de produção estabelecidas pela OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo).

Caldera conduziu a Venezuela por um período relativamente tranquilo. Apesar disso, teve de enfrentar a pior crise bancária da história venezuelana, durante a qual mais da metade dos bancos do país foi à falência. Assim, o então presidente decretou a imposição de controles sobre o câmbio e os preços para dominar a crise.

¹⁹ Foi o primeiro Presidente da República Bolivariana da Venezuela a sofrer um processo de afastamento do cargo.

²⁰ MARINGONI, Gilberto. “A Venezuela que se inventa: poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez”. Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

²¹ O *Pacto de Punto Fijo* foi um acordo político firmado em 31 de outubro de 1958, entre os três grandes partidos venezuelanos - (AD), de centro-esquerda, a União Republicana Democrática (URD), de centro, e o (COPEI), de centro-direita. O propósito do acordo era assegurar a estabilidade política do país, após a derrocada da ditadura de *Marcos Pérez Jiménez*, a alguns meses das eleições, marcadas para dezembro do mesmo ano. Seus efeitos se fizeram sentir até o início dos anos 1990.

Em 1994, Caldera perdoou e ordenou que Hugo Chávez fosse libertado da prisão, já que cumpria pena por ter liderado o primeiro golpe militar de 1992. A anistia abriu caminho para que Chávez vencesse a eleição em 1998 como seu sucessor.

Com a vitória de Chávez, uma série de transformações aconteceram na Venezuela. A principal mudança aconteceu como cumprimento de uma promessa de campanha de reformar a Constituição do país por meio de uma Assembléia Constituinte.

1.1 Os governos de Hugo Chávez (1999-2013)

Nas eleições de 1998, a polarização social construída pelo fracasso dos governos ao longo das décadas de 80 e 90 converteu-se em polarização política, o que se agravaria, depois, com as retóricas dos dois lados.

O presidente Chávez herdou um quadro social deteriorado e havia assumido o compromisso, em sua campanha, de promover uma transformação a partir da convocação da Constituinte.

Entre 1981 e 1998, um ano antes de Chávez se eleger, a participação dos mais pobres (40% da população) na riqueza nacional havia passado de 19,1% para 14,7%, enquanto a dos mais ricos, de 21,8% para 32,8%. Apenas em 1989, ano do pacote neoliberal de Carlos Andrés Pérez, a taxa de pobreza subira de 46% para 62%, e a de pobreza extrema, de 14% para 30%²².

O novo presidente, portanto, precisava agir para não ficar desacreditado, sobretudo, entre as classes mais baixas. Para isso, adotou decisões rápidas e não se preocupou em tentar construir consensos, assumindo uma postura de confrontação com as elites.

Com a abrangência das medidas que passou a adotar, dificilmente Chávez teria conseguido atingir um ponto de acordo com os grupos até então dominantes, mesmo que tivesse tentado negociar.

Pesa ainda o fato de que as classes sociais que concentravam a oposição eram as principais interessadas na retomada do sistema clientelista de distribuição dos benefícios da renda petroleira que havia sido perpetuado pela AD e o COPEI, já que ele as beneficiava mais.

²² CORRALES, Javier. *“Dragon in the Tropics: Hugo Chavez and the Political Economy of Revolution in Venezuela”*. Brookings Institution Press, 2011.

Entre 1999 e 2000, ocorreu uma série de alterações legislativas pelo parlamento. O processo começou com a aprovação em referendo da convocação da Constituinte. Depois, houve a escolha dos que fariam a nova Carta Magna, a ratificação dela pela população, novas eleições para parlamentares e presidente, também a de governadores e prefeitos e o referendo sobre a renovação dos líderes sindicais, sob o argumento de que era preciso acabar com o sindicalismo corrupto.

Em todas elas, o chavismo obteve vitórias. A primeira derrota significativa veio em 2001, quando o candidato governista na disputa pela presidência da CTV (Confederação dos Trabalhadores da Venezuela), historicamente ligada a AD, perdeu para Carlos Ortega, quem viria a se converter em um dos principais líderes antichavistas. Com o resultado, a criação de uma entidade alternativa também viria a ser incentivada pelo governo.

Em termos institucionais, as transformações promovidas durante a “*Era Chavez*” foram radicais: o mandato presidencial aumentou de cinco para seis anos, com a possibilidade de uma reeleição; Chávez, que já acumulava um ano e meio de gestão, reelegeu-se em 2000 e teve seu período de governo contado a partir de então.

O Legislativo tornou-se unicameral, com o fim do Senado, e deixou de ser escolhido no mesmo ano do presidente, já que o mandato parlamentar continuou a ter cinco anos e foi criado o Poder Cidadão, que engloba a Defensoria do Povo, o Ministério Público e a Controladoria Geral da República; e o nome da principal corte judicial mudou para TSJ (Tribunal Supremo de Justiça).

O cargo de presidente também ganhou poderes extras, passando a contar com a possibilidade de ser autorizado a legislar por decreto em todas as áreas e pelo período de até um ano. Antes, vale lembrar, essa prerrogativa servia só para determinados temas e não durava mais do que seis meses.

O presidente passou a ser responsável por todas as promoções militares a partir de certa patente, o que era feito até então por meio de um sistema de negociação entre partidos, Forças Armadas e Executivo.

Esse processo de transformações também acumulou problemas e medidas de cunho autoritário. A Assembleia Constituinte, cuja composição era de 94% governistas, funcionou simultaneamente ao Congresso até a nova Carta Magna ser

referendada em dezembro de 1999, mas já havia incorporado as funções da outra Casa²³.

Assim, referendada a nova Constituição, seus idealizadores dissolveram a Casa rival e empossaram uma comissão de 21 membros para exercer as funções legislativas até a escolha dos novos parlamentares, em 2000.

Outra frente em que o governo agiu de forma autoritária foi na reforma do Judiciário, o que motivou a renúncia da presidente da principal corte, após um conflito em torno da comissão que faria a reestruturação do Poder.

A justificativa desses autores para sua avaliação não é que o presidente tenha desrespeitado a Constituição então em vigor, e sim que a decisão da principal corte judicial autorizando a convocação foi política.

Em novembro de 2001, Chávez anunciou um pacote de 49 decretos promulgados por meio da Lei Habilitante, que deu ao presidente o poder de legislar sobre determinados temas, sem que o conteúdo das medidas possa ser alterado pelo Parlamento, que só tem de conceder uma autorização prévia. As leis mais polêmicas foram as da terra²⁴, do setor de hidrocarbonetos²⁵ e da pesca²⁶.

No campo da política externa, Chávez buscou alianças com governos de esquerda da América Latina, culminando na formação da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América - ALBA.

A aliança consistia em uma plataforma de cooperação internacional baseada na ideia da integração social, política e econômica entre os países da América Latina e do Caribe, visava também a redução de desigualdades sociais, e, ao contrário de acordos como a Área de Livre Comércio das Américas - ALCA (proposta de mercado comum para as Américas que foi defendida pelos Estados Unidos durante a década de 1990), representa uma tentativa de integração econômica regional que não se baseia essencialmente na liberalização comercial, mas em uma visão de bem-estar social e de mútuo auxílio econômico.

²³ CORRALES, Javier. Op. Cit.

²⁴ O Decreto Estadual 585/04, conhecida como "Lei das Terras" da administração Chávez estabeleceu a possibilidade de intervenção por parte do Estado em terras urbanas, rurais ou com vocação agrícola, públicas ou privadas, que fossem consideradas improdutivas pelo governo.

²⁵ Visava intensificar o controle da indústria nacional de petróleo e gás para elevar o número de empresas mistas com maioria estatal e aumentar os impostos.

²⁶ A Lei de Pesca limita a métodos artesanais a pesca de espécies específicas, como camarões, lagostas, lulas e caranguejos. Além disso, estabeleceu uma espécie de "cinturão estatal" ao longo da costa, classificando a orla marítima como área de segurança nacional.

Na ocasião, entre seus principais apoiadores da região, podiam-se citar:-se os presidentes da Bolívia (Evo Morales), do Equador (Rafael Correa) e do Brasil (Luiz Inácio Lula da Silva).

O legado de Hugo Chávez é extremamente controverso. Os números apontam claramente que a pobreza na Venezuela diminuiu durante os catorze anos de seu governo. Esses ganhos sociais ocorreram, porém, à custa da corrosão da estrutura democrática da Venezuela, uma vez que as instituições democráticas tiveram seu funcionamento prejudicado, e os opositores do chavismo foram abertamente perseguidos.

As crises econômicas também estão diretamente relacionadas à política econômica fracassada de Chávez. O presidente venezuelano escorou a economia do país no principal produto da Venezuela: o petróleo.

Enquanto o preço da *commodity* estava elevado no mercado internacional, a economia venezuelana foi bem, mas, a partir da queda do valor do petróleo, a Venezuela sentiu fortes impactos.

A República Bolivariana da Venezuela enfrenta uma crise política, econômica e social sem precedentes. A sociedade se encontra dividida em duas frentes: de um lado, os que consideram que a crise tem sua origem na má gestão do governo e resulta diretamente na corrupção, alta inflação e escassez de bens básicos; de outro, aqueles que acreditam que a Revolução Bolivariana tem conseguido diminuir as desigualdades e fortalece a democracia do País.

Para explicar esta realidade, faz-se necessário explanar sobre os feitos do Governo de Hugo Chávez, cuja presidência foi assumida em 1998 e, desde o primeiro momento, mostrou-se diferente de seus antecessores, sobretudo no que se refere à posição contrária ao que chamava de “elite venezuelana”.

A partir de 2001, Chávez se propôs a realizar grandes mudanças econômicas e políticas no país. Dentre estas, as mais memoráveis se remetem ao programa “*Misiones*”, que consistiam em um conjunto de programas de ajuda social aos mais necessitados, que, segundo ele, sempre foram esquecidos pelas elites do país.

Essas ações foram acompanhadas de outras negativas do governo, especialmente o uso do recurso mais abundante no país de forma irrestrita, o que propiciou a decadência de toda de toda a estrutura petrolífera do Estado. Também foi acusado de coadunar com esquemas de corrupção, traduzidos nos índices de

transparência internacional e do aumento da criminalidade no país, que foi superior a 19.000 assassinatos por ano²⁷.

O presidente também realizou reformas legislativas, nas áreas agrária e petrolífera. Estas provocaram grande mobilização da oposição, e, em 2002, como consequência, houve desestabilidade dos setores político e econômico, o que derivou em uma fuga massiva de capitais.

O Governo conseguiu diminuir os efeitos da crise fazendo intervenção do mercado de capitais, período em que a economia venezuelana apresentou crescimento e redução dos índices de pobreza (de 70% para 50%)²⁸. O crescimento perdurou até meados de 2008²⁹, quando a crise do mercado americano fez com que a economia venezuelana voltasse a entrar em declive.

Com a morte de Hugo Chávez, ocorrida em março de 2013, e a sucessão de Nicolás Maduro, em abril do mesmo ano, a situação piorou, uma vez que o atual Presidente não detinha o mesmo carisma junto à população que seu antecessor. A ascensão de Maduro trouxe um clima de insegurança no País, juntamente com uma onda de violência. Esse movimento, foi, em grande parte, capitaneado pelo candidato de oposição, Henrique Capriles.

O movimento de 2014 tinha dois objetivos muito claros: destituir Nicolás Maduro e dar fim à Revolução Bolivariana iniciada por Chávez, bem como denunciar a violação de direitos humanos que ocorria no País.

A ação contou com atitudes drásticas por parte da população, que envolveu cercas de arame na rua, queima de lixo e, no casos mais radicais, de edifícios e outros atos que impedem a coexistência normal.

Por seu turno, o governo considerou os protestos uma tentativa de golpe da oposição e contra-atacou com uma dura repressão policial. Essas revoltas terminaram com a morte de 43 pessoas, mais de 800 feridos e danos materiais avaliados em milhões de dólares.

²⁷ “*Lo bueno y lo malo de Chávez en sus 14 años de gobierno socialista bolivariano*”. Disponível em: www.univision.com/noticias/lo-bueno-y-lo-malo-de-chavez-en-sus14-anos-de-gobierno-socialista-bolivariano.

²⁸ “*Lo bueno y lo malo de Chávez en sus 14 años de gobierno socialista bolivariano*”. Op Cit.

²⁹ O auge da crise do subprime foi deflagrado com a quebra de um dos bancos de investimentos mais tradicional dos EUA, o Lehman Brothers, desencadeando uma crise nas bolsas do mundo todo. A crise da bolha imobiliária americana, como também ficou conhecida, teve seu início a partir da forte queda do índice Dow Jones em julho de 2007, motivada pela hipótese do colapso hipotecário, que arrastou várias instituições financeiras americanas para a situação de insolvência.

Todavía, o mais simbólico foi a prisão de Leopoldo López -político e economista de oposição ao Governo que foi prefeito de Chacao de 2000 a 2008-, por crimes de instigação pública, danos à propriedade, incêndio e associação criminosa.

Esse fato tem sido criticado pela oposição, que pedia uma Lei de Anistia para libertar Leopoldo López e todos aqueles presos presos, seja por participar de protestos ou por suas crenças políticas.

Em 31 de março de 2016, uma nova onda de protestos eclodiu. O gatilho desta vez foi a sentença do Supremo Tribunal de Justiça, pelo qual ele atribuiu a si mesmo os poderes da Assembleia Nacional.

Essa decisão foi riscada pela oposição como a quebra da ordem democrática, como eles consideraram o Supremo Tribunal da justiça como semelhante ao governo de Maduro; sobre isso, Henrique Capriles afirmou que:

La decisión del TSJ es un golpe de Estado. Hasta ahora el Tribunal anulaba las decisiones en la Asamblea, pero ahora asumió las competencias de la Asamblea Nacional. Cerró el Parlamento. No es lo mismo, es completamente distinto.³⁰

Com esta mobilização, a oposição pediu três coisas: realização de eleições regionais e municipais; a libertação de políticos presos do eventos de 2014; e a renovação dos principais poderes do Estado, do Supremo Tribunal de Justiça e do Conselho Nacional Eleitoral. Todas essas circunstâncias levaram à consideração da Venezuela como o país com o pior desenvolvimento econômico do mundo³¹.

Diante disso, fica evidente que há múltiplas origens para a crise econômica da Venezuela. São causas de ordem econômica, política e social,. Há, entretanto, como inferir cinco pontos principais: bem-estar, a queda no preço de petróleo, inflação e desvalorização do bolívar, a quebra do instituições democráticas e o declínio dos relacionamentos diplomático.

1.1.1 A política assistencialista

Por definição, assistencialismo consiste na prática de organizar e prestar assistência a membros ou camadas mais carentes de uma sociedade, em vez de atuar para a eliminação das causas de sua carência, ou ainda um sistema ou prática

³⁰ Declaração de Henrique Capriles em uma entrevista para BBC Mundo. Disponível em: www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39450652. Acesso em 21/09/2019.

³¹ Segundo o Índice de Miseria publicado pela Bloomberg, 2017. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-03-03/these-countries-are-getting-more-miserable-this-year>. Acesso em 21/09/2019.

populista, que circunstancialmente proporciona certos benefícios aos pobres, com vistas ao seu aliciamento eleitoral.

Significa sempre o cultivo do problema social sob a aparência da ajuda. Esse é o traço distintivo entre a assistência e o assistencialismo, pois a primeira é um direito do cidadão, protegido pela Constituição.

A assistência tem o condão de amparar grupos sociais marginalizados, seja permanentemente ou emergencialmente, que não se autossustentam, garantindo o direito à sobrevivência a eles.

Um político assistencialista, por sua vez, não se preocupa com o desenvolvimento de projetos em prol do fim da pobreza, do desemprego, enfim, projetos que procurem promover a independência do cidadão, e, assim sendo, em nada contribui para a cidadania, muito menos para a democracia. Ele faz de cada necessidade do eleitor a sua forma fácil de galgar os mais diferentes graus do poder.

Dessa forma, a assistência visa à proteção de um direito humano, enquanto que o assistencialismo se preocupa em manter vivas as desigualdades para que elas sustentem políticas assistencialistas, de forma que pareçam ser sempre a única esperança de uma vida digna, proporcionada pelo político.

A tutela desse direito constitucional é imprescindível, entretanto, deve ser exercida adequadamente, para não ultrapassar a linha tênue entre a assistência e o assistencialismo

A campanha eleitoral que levou Hugo Chávez ao poder foi caracterizada pela fórmula “F=2SE”, duas moléculas de política social e uma de política econômica³², ou seja, prometeu que sua política se concentraria, principalmente, na erradicação da pobreza extrema do país, diferenciando-se de seus predecessores, que tiveram pouca atenção à política social.

Uma vez no poder, Chavez ratificou os programas sociais da chamada "Agenda Venezuela", todos eles assistência compensatória. Além disso, concentrou seus esforços na chamada “Agenda Social 2000”, um projeto do governo baseado nos critérios de priorização e progressividade. Esse plano tinha cinco linhas de ação: assistência materna e infantil, habitação, pessoas deslocadas, emprego produtivo e participação social.³³

³² CHACÍN, Neritza. “Pobreza y asistencialismo en Venezuela”. *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*. Vol. IX, 2003. Disponível em: www.redalyc.org/articulo.oa?id=28009306. INDICAR DATA DE ACESSO

³³ Ibidem.

Com o tempo, foram também favorecidos os campos da educação e saúde , deixando de lado tudo relacionado à formação profissional e segurança social. Salários foram aumentados moderadamente, assim como a pensão para pensionistas. Foram concedidos direitos aos camponeses, entre muitos outros projetos.

Todos essas políticas implicaram em um aumento significativo do custo do Estado, ao passo que o Presidente Chavez se viu obrigado a utilizar as receitas oriundas do petróleo para fazer frente a tais gastos. Embora de forma imediata a ação tenha surtido efeito, a política não se fez sustentável. Ou seja, a gestão desses projetos causou o colapso da Venezuela, que, por sua vez, resultou em um alto custo social, acentuando foi a pobreza.

1.1.2 A queda no preço do petróleo

A Venezuela possui umas das maiores reservas de petróleo do mundo, juntamente com a Arábia Saudita e o Irã, de acordo com dados da OPEP. Como todo mercado, apresenta instabilidade, de forma que os países cuja economia dependem fortemente desse setor estão mais sujeitas a essas instabilidades, tal como é o caso Venezuelano.

A queda do preço da commodity pode ter vários fatores. O mais importantes deles se deu pela ascensão dos EUA como produtor, pelo aumento da produção no Iraque e pelo fato de a OPEP já não funcionar com a mesma eficácia de antes.

Entre 2012 e 2015, os Estados Unidos aumentaram sua produção de petróleo de 10 para 14 milhões de barris por dia e tornaram-se o maior produtor mundial, ultrapassando a Rússia e a Arábia Saudita.³⁴

O aumento foi possível graças a novas tecnologias inovadoras, como o fraturamento hidráulico, o chamado *fracking*. Através da injeção de água e líquidos químicos nas rochas subterrâneas, são ampliadas fissuras existentes. Esta tecnologia é relativamente cara, mas, no ambiente de preços altos dos últimos anos, foi rentável e possibilitou extrair petróleo e gás, mesmo em situação inalcançável através de poços tradicionais.

³⁴ Dados disponíveis em: www.eia.gov/petroleum/data.php#prices. INDICAR DATA DE ACESSO

As exportações de *crude* americano ainda são esporádicas, mas os EUA dependem cada vez menos de importações. Mesmo que alguns produtores que usam o *fracking* desistam, devido à baixa dos preços que torna os seus negócios pouco rentáveis, o aumento da produção nos EUA, decorrente das novas tecnologias, mudou completamente o mercado internacional.

Pouca gente notou, mas o país com o segundo maior aumento de produção em 2015 foi o Iraque. Apesar da guerra civil com o grupo jihadista "Estado Islâmico", o país passou de uma produção diária de 3,3 milhões de barris, em 2014, para 4,3 milhões de barris no final de 2015.

O aumento de 1 milhão de barris representa uma oferta adicional nos mercados que equivale aproximadamente à produção da Argélia, terceiro maior produtor africano. E o Iraque já produz mais petróleo do que antes do início da guerra com os Estados Unidos em 2003. O *crude* iraquiano é extraído principalmente na região autônoma dos curdos, no norte do país, a única relativamente estável do Iraque.

Por fim, os 13 países-membros da OPEP – entre eles a Arábia Saudita, Iraque, Irã, Nigéria e Angola – são responsáveis por 32,3 milhões de barris por dia. Portanto, controlam cerca de um terço da produção global, de 97 milhões de barris. Até agora, nenhum país membro da OPEP implementou cortes. Quase todos mantiveram a produção estável ou até aumentaram o volume de *crude* extraído.

O ministro do Petróleo da Venezuela tenta reunir consenso para diminuir a produção e reverter a descida dos preços. O objetivo da Venezuela é um "preço justo", em torno de 70 dólares por barril, mais do dobro do preço atual.

Para Chávez, o petróleo era entendido como “instrumento de desenvolvimento nacional”³⁵ e os benefícios obtidos com a estatal eram destinados a programas sociais, sobretudo com a importação de alimentos e medicamentos.

O setor foi largamente atingido pela crise e a dependência fez com que os ganhos que o país vinha obtendo fossem prejudicados. Para fazer frente a estas perdas o governo começou a vender títulos denominados em dólares que poderiam ser comprados em bolívares a uma taxa de câmbio que foi o dobro da taxa anterior.

Atualmente, existem muitas dificuldades para extrair petróleo na Venezuela, já que o Estado não possui dinheiro para todos os reparos ou modernização de sistemas

³⁵ CASEY, Nicholas. “La industria petrolera de Venezuela está tan mal que ahora le compra crudo a Estados Unidos”. Disponível em: www.nytimes.com/es/2016/09/20/la-industria-petrolera-de-venezuelaesta-tan-mal-que-ahora-le-compra-crudo-a-estados-unidos. Acesso em 21/09/2019.

extração, o que levou os benefícios da indústria petrolífera diminuírem consideravelmente, atingindo, como consequência, os programas sociais que dependiam dessa receita.

1.1.3 A hiperinflação

Em macroeconomia, por definição, hiperinflação deve ser entendida como uma inflação fora de controle. Ocorre o encarecimento rápido dos produtos, bem como a recessão e a desvalorização acentuada da moeda devido ao descontrole das contas públicas e a impressão desenfreada de moeda.

A causa da hiperinflação pode ser simplesmente a emissão desordenada de moeda, quando o governo imprime dinheiro novo para financiar seus gastos, isto porque, se a quantidade de dinheiro aumenta, o poder de compra da unidade monetária diminui, e a quantidade de bens que pode ser adquirida com uma unidade desse dinheiro também se reduz.

Muitos governos recorrem ao controle e congelamento de preços para combaterem a inflação. Tais medidas, contudo, podem no máximo atrasar sua manifestação. O controle de preços exercido pelo Estado apenas comprime ou elimina por completo os lucros, causando o desarranjo da estrutura de produção da economia, gerando até mesmo a escassez de produtos.

O controle de preços do governo é uma tentativa de jogar a responsabilidade da inflação sobre produtores e vendedores, e não em suas próprias políticas monetárias.

A inflação na Venezuela atingiu 720,5% até o final de 2017, a mais alta das Américas, e um dos mais altos de todos o mundo³⁶. Longe de sair da crise, a Venezuela se afunda ainda mais, motivada pela oscilação do preço do petróleo no mundo e pela desvalorização da moeda nacional frente ao dólar.

Na tentativa de controlar a economia, o governo Maduro decidiu controlar o preço de muitos bens e serviços essenciais. Isso teve uma consequência direta no aumento no mercado negro, atingindo o ponto em que muitas das mercadorias, cujo preço é controlado, passaram a ficar escassas no mercado oficial, sendo abusivo seu

³⁶ Dados extraídos do relatório anual do Fundo Monetário Internacional, de 2018. Disponível em: www.imf.org/~/media/Files/Publications/WEO/2017/April/Spanish/pdf/texts.ashx. Acesso em 21/09/2019.

preço quando comprado ilegalmente, o que, por sua vez, gerou um aumento acentuado dos produtos não controlados pelo Estado.

1.1.4 A fragilidade das instituições democráticas

A crise política e a fragilidade das instituições agravam o problema da violência porque desorganizam os serviços públicos, geram incertezas entre profissionais e impedem a alocação de recursos, modernização de equipamentos e de infraestrutura em geral. O resultado é sempre o enfraquecimento do poder institucional e o apelo, mais e mais, a medidas extralegis e à violência abusiva.

Nas eleições realizadas em 6 de dezembro de 2015, pela primeira vez na história venezuelana, desde a chegada de Chávez ao poder, formou-se uma Assembleia Nacional, na ocasião formada pela maioria de oposição ao governo.

Tal assembleia tentou se utilizar do poder que detinha para tentar convocar um referendo com o qual era possível formar um governo sem a presença do atual presidente, Nicolás Maduro. A ação novamente desencadeou uma onda violenta de protestos em todo o país.

Tanto a queixa de desacato pelo Supremo Tribunal de Justiça, quanto a sua decisão de conferir a si próprio os poderes da Assembleia Nacional, não fizeram senão acusar o sentimento que crescia na oposição: o de colapso da democracia, concentração de poder nas mãos de Nicolás Maduro e, portanto, estabelecimento de um regime autoritário

Em contrapartida, o governo insistia em afirmar que não se tratava de um regime autoritário e que o fortalecimento das instituições democráticas seguiam sendo um objetivo do governo. Na ocasião, o Ministério das Relações Exteriores, em nota, afirmou:

Os governos do direito intolerante e pró-imperialista da Região, dirigidos pelo Departamento de Estado e os centros do poder americano, *que através de falsidades* pretendem atentar contra o Estado de Direito na Venezuela e sua ordem constitucional.

É falso que um golpe na Venezuela tenha sido consumado. Pelo contrário, suas instituições adotaram medidas corretivas legais para deter as ações desonestas e golpistas dos parlamentos de oposição declarados abertamente em desacato às decisões proferidas pela Suprema Corte da República.³⁷

³⁷ Trecho da nota emitida pelo Ministério das Relações Exteriores venezuelano, em 31 de março de 2017.

1.2 A realidade na Venezuela e a integração regional na América do Sul

No início do Século XXI, as populações em quase toda a América do Sul, decepcionadas com as reformas estruturais neoliberais e com o desempenho social da democracia, depositaram suas esperanças elegendo novos líderes e conduzindo ao poder forças políticas aparentemente mais preocupadas com a defesa dos interesses nacionais.

Neste contexto, a lista dos novos presidentes foi grande: Hugo Chávez (Venezuela, 1998); Ricardo Lagos (Chile, 1999); Lula (Brasil, 2002); Néstor Kirchner (Argentina, 2003); Tabaré Vázquez (Uruguai, 2004); Evo Morales (Bolívia, 2005); Michelle Bachelet (Chile, 2006); e Alan Garcia (Peru, 2006).

A ascensão de Hugo Chávez teria repercussão para além das fronteiras da Venezuela. O seu empenho na solidariedade “bolivariana” entre as repúblicas latino-americanas, suportado pela riqueza do petróleo, poderia ter consequências sérias para a geopolítica da região.

Desde a morte de Hugo Chávez, a Venezuela vive inegável processo de crise econômica, política e social. O vazio de poder se acentuou com a pouca efetividade de Nicolás Maduro e com a baixa do preço do petróleo no mercado internacional, uma vez que o País está bastante suscetível às baixas do preço do petróleo no mercado internacional por não ter conseguido se industrializar e criar uma infraestrutura.

A situação política do governo Nicolás Maduro na Venezuela indica intensa instabilidade social, política e econômica, com prejuízos para a democracia. O País passa por um profundo processo de crise econômica com filas que se formam ao redor dos supermercados ainda na madrugada, a falta de produtos básicos (alimentícios e de higiene pessoal), bem como a escassez de remédios nas prateleiras são problemas comuns.

Com o nefasto governo Nicolás Maduro, a realidade venezuelana ficou -se caótica: o dinheiro é papel sem valor; o país vive às escuras com os constantes “apagões elétricos”; as ruas são aterrorizadas por milícias governamentais dispostas a saquear, incendiar, estuprar e matar os oponentes.

Desta forma, observa - se que os países da América do Sul devem buscar a articulação e a coordenação de múltiplas culturas, bem como o respeito às diferenças, em vez da igualdade em homogeneização na perspectiva formal propugnada pela

democracia consagrada no constitucionalismo clássico e mantida pelo neo constitucionalismo europeu - continental.

A análise da situação atual da América do Sul revela que os movimentos de oposição não tendem para soluções militares (totalmente anacrônicas com os avanços da democracia na região), mas para a dominação política de líderes neopopulistas que se apresentam como alheios ao poder tradicional e prometem perspectivas inovadoras, tal qual ocorreu na Era de Hugo Chávez na Venezuela, iniciada com sua posse em 1998 até a sua morte em 2013.

A ascensão de Nicolás Maduro ao poder em 2013, a queda contínua e expressiva do valor pago ao barril do petróleo (principal produto da economia local), desencadeou uma grave e profunda crise econômica na Venezuela, as instabilidades são transpostas igualmente para os aspectos políticos. A intensidade da crise provocou a escassez de produtos e serviços básicos no país, como alimentos, água, medicamentos, utensílios de higiene pessoal e energia elétrica.

Desde abril de 2017, a Venezuela vive o acirramento de manifestações populares a favor e contra o governo, muitas delas violentas e que já deixaram centenas de mortos, milhares de feridos e muitos opositores encarcerados. O governo do presidente Nicolás Maduro deu posse a uma nova Assembleia Nacional Constituinte, iniciativa criticada pelo MERCOSUL porque é composta quase exclusivamente por representantes simpatizantes do governo de Nicolás Maduro, eleitos sob fortes suspeitas de fraudes.

Neste sentido, vale ressaltar que todos os membros da Assembleia Nacional Constituinte ratificaram Maduro como presidente da Venezuela por unanimidade. Por exercer oposição às manobras de Maduro de se perpetuar no poder, a Procuradora Geral (Chefe do Ministério Público) da Venezuela, Luisa Ortega Díaz, foi destituída de suas funções pela Assembleia Nacional Constituinte em agosto de 2017. Os líderes dos Ministérios Públicos dos países que fazem parte do MERCOSUL repudiaram a destituição da procuradora-geral da Venezuela.

A partir de todos esses acontecimentos, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai consideraram, invocando o Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático, que houve ruptura da ordem democrática na Venezuela ante o fundamento que de a Assembleia Nacional Constituinte teria usurpado as atribuições do Parlamento controlado pela oposição.

Por seu turno deve - se ressaltar que o Art. 4º - do Protocolo de Ushuaia prevê que: “No caso de ruptura da ordem democrática em um Estado Parte do presente Protocolo, os demais Estados Partes promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado”. A ideia de consenso entre os Estados - partes é sempre a priorizada nos dispositivos componentes do Protocolo de Ushuaia.

A Venezuela passou a ser membro pleno do MERCOSUL em 2012 em meio a diversas negociações polêmicas. Para alguns, a decisão de incorporação da Venezuela, como foi feita, não atende às obrigações relacionadas à observância dos tratados previstas na Convenção de Viena. Carece de boa-fé, seja na aceção subjetiva de uma disposição do espírito de eticidade, lealdade e honestidade, seja na aceção objetiva de condutas norteada para esta disposição no plano das relações internacionais.

Tendo por supedâneo razões de diversas ordens (técnicas, políticas e econômicas), os países fundadores do bloco econômico sul-americano (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), decidiram pela suspensão da Venezuela do MERCOSUL no final de 2016.

Em agosto de 2017, nova suspensão foi imposta pelo MERCOSUL à Venezuela. Nessa oportunidade, as razões determinantes foram jurídicas por conta da violação da cláusula democrática consagrada pelo Protocolo de Ushuaia. Com a suspensão, os países do MERCOSUL objetivam convencer o governo venezuelano a estabelecer negociações com a oposição para saída da crise política que envolve o país, agravada com a convocação de uma assembleia constituinte.

Em Direito Internacional, a suspensão é uma das modalidades punitivas mais severas aplicáveis aos países que aderem aos Blocos. A suspensão ocorrida no final de 2016 se deu sob justificativa técnica, ao passo que a de agosto de 2017, tem viés político ante o acirramento da crise interna pela convocação de uma assembleia constituinte situacionista pelo Presidente Nicolás Maduro.

Com as suspensões impostas à Venezuela pelo MERCOSUL, o direcionamento diplomático revela-se uma tentativa de demonstrar respaldo àqueles que tem lutado por forças democráticas dentro da Venezuela, especialmente a oposição.

O agravamento das crises social, política e econômica na Venezuela também reverberam no incremento do fluxo de venezuelanos para os países fronteiriços, especialmente Brasil e Colômbia.

Em abril de 2019, o governo brasileiro denunciou o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul Americanas (UNASUL), formalizando sua saída da organização. A decisão foi comunicada oficialmente ao governo do Equador, país depositário do acordo, e surtirá efeitos transcorridos seis meses a contar de então.

Ainda em abril de 2019, o líder opositor Juan Guaidó, presidente autoproclamado, liderou uma fracassada tentativa de derrubada de Maduro. A tensão política resultou no ostensivo apoio das forças armadas ao governo Nicolás Maduro e na libertação do líder opositor Leopoldo López que foi libertado da sua prisão domiciliar por militares dissidentes. Em janeiro de 2019, a resolução da oposição em retirar Maduro do poder e realizar novas eleições permanece intacta, esse fato motivou Juan Guaidó a autodeclarar-se presidente.

Entretanto, os militares em sua maioria continuaram a apoiar Maduro, dificultando o papel projetado pela oposição. O governo russo apoia o governo Maduro, sendo uma importante fonte de apoio financeiro ao país, fornecendo bilhões de dólares em empréstimos, garantidos por operações futuras de entrega de petróleo, isso aumenta a preocupação com a rápida escalada do conflito e da constante troca de provocações entre os governos russo e estadunidense.

Ao longo dos mais de 20 anos de chavismo, o poder público aumentou consideravelmente sua participação na economia, ampliando as oportunidades para burocratas públicos corruptos. Muitas das estatais venezuelanas foram criadas dos governos de Chávez e Maduro.

A Venezuela, muito rica em recursos naturais é detentora das maiores reservas petrolíferas do mundo. Diversas administrações sufocaram o desenvolvimento agrícola e industrial para privilegiar a exploração petrolífera, que responde pela quase totalidade das exportações do país.

Com o agravamento da crise econômica, política, social e humanitária, a Venezuela se transformou no país de onde saiu a maior quantidade de exilados do planeta, ultrapassando países em guerra, tais como: Afeganistão, Síria e Iraque.

A iniciativa do PROSUL se deu pela atuação dos atuais presentes do Chile (Sebastián Piñera) e da Colômbia (Iván Duque) garantindo papel protagonista a ambos países na construção do PROSUL. Bolívia, Suriname e Uruguai, somados à Venezuela e à Guiana, são os únicos membros ativos restantes na UNASUL, após a saída de todos os demais países, com a criação do PROSUL, incluindo o Equador, país sede daquele Bloco.

Como diferenças visíveis, o PROSUL não deve ter um tratado e não será um organismo, como a UNASUL. Outra diferença objetiva se dá quanto aos países membros: enquanto participaram da UNASUL os 12 países sul-americanos, no PROSUL 4 deles ficaram de fora até o momento: Uruguai, Bolívia, Suriname e Venezuela.

No aspecto subjetivo-ideológico, outra diferença é verificada pela seguinte constatação: enquanto as lideranças que fundaram a UNASUL tinham um perfil mais voltado à esquerda(o que não indica necessariamente que o bloco seja uma organização de esquerda), as do PROSUL são mais voltadas à direita (da mesma forma, não necessariamente o organismo é um fórum de direita) até porque, conforme vaticina Norberto Bobbio (2011, p. 123)³⁸, a distinção entre esquerda e direita refere-se ao diverso juízo positivo ou negativo sobre o ideal de igualdade, que deriva em última instância da diferença de percepção e de avaliação daquilo que torna os homens iguais ou desiguais, coloca-se em nível tão elevado de abstração que serve no máximo para distinguir dois tipos ideais.

Chegou-se, porém, ao ponto extremo em que não mais é possível que um setor possa continuar a construir, se outros elementos mais poderosos, como o sistema político, comprazem-se em demolir. A partir de agora, mais ainda que no passado, a construção do Brasil terá que ser integral, e a contribuição da diplomacia na edificação dependerá da regeneração do todo.

Decerto o constructo democrático e garantista nos países acometidos pelos movimentos sociais libertários, na América do Sul, amoldam-se à constatação de Amartya Sen (2011, p. 236) consoante a qual: a liberdade democrática pode certamente ser usada para promover a justiça social e favorecer uma política melhor e mais justa. O processo, entretanto, não é automático e exige um ativismo por parte dos cidadãos politicamente engajados.

Portanto, inequívoco que a defesa inquebrantável da democracia é fundamental para o êxito do processo integracionista regional sul-americano devendo haver o enfrentamento dos problemas da Venezuela pelo MERCOSUL, a UNASUL e, mais recentemente, pelo PROSUL

1.3 O papel dos EUA frente a problemática

³⁸ BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

A atuação norte-americana no cenário venezuelano pode ser explicada por diversos motivos. Os de ordem econômica se referem à defesa de seus interesses petrolíferos e os de suas transnacionais do setor e para enfraquecer a OPEP. Os de ordem estratégica, dizem respeito a seus planos de militarização da região andina, sob a justificativa de combater o terrorismo e o narcotráfico.

O Governo Chávez adotou medidas que seguem uma linha oposta à da política petrolífera dos governos anteriores, quando buscou se avançar no processo de abertura do setor. A disposição atual choca-se com a intenção da gestão Trump de que seja adotada uma orientação mais fiel aos seus interesses, ainda que as concessões de exploração a transnacionais continuem a ser dadas e não tenham ocorrido, até esse momento, problemas no comércio do produto entre os dois países.

Entre as razões de sua atuação contra o atual governo, está a ampla iniciativa para combater a dependência de seu país das fontes de energia externas. A Venezuela é a quarta principal fonte para o abastecimento petrolífero norte-americano, que, por sua vez, é dependente do fornecimento externo.

Com influência também para a atuação dos Estados Unidos, pode-se incluir, agora no campo estratégico, a resistência do presidente venezuelano à guerra contra o terrorismo, deflagrada pelo governo de George Bush depois dos atentados de 11 de setembro de 2001.

Ademais, o Presidente Maduro opõe-se aos métodos do Plano Colômbia³⁹ para o combate aos grupos guerrilheiros no país vizinho, considerados terroristas pelo governo norte-americano, o qual financia o projeto.

Há, ainda, o apoio econômico e político de Maduro ao regime cubano, desafio comum a todos os governos norte-americanos. A Venezuela tem, por exemplo, um acordo com Cuba para o fornecimento de petróleo em condições especiais. Esse relacionamento próximo entre os dois países é uma grande causa de irritação nos círculos de poder em Washington.

O presidente venezuelano também é uma fonte de problemas em outra questão continental essencial para os Estados Unidos, a ALCA. Ele é inimigo público da

³⁹ O Plano Colômbia foi o nome de um acordo bilateral entre os governos da Colômbia e dos Estados Unidos. Concebido em 1999, durante as administrações dos presidentes Andrés Pastrana Arango e Bill Clinton, foi originalmente projetado para durar seis anos.

proposta, que combate por meio da promoção da integração sul-americana e da tentativa de formar uma associação à parte, a ALBA, uma iniciativa mais retórica.

A atuação embasada em motivações de ordem econômica e estratégica ligadas ao combate da dependência energética e do terrorismo permite relacionar a ação norte-americana no processo golpista na Venezuela com os ataques contra o Afeganistão em 2001 e contra o Iraque em 2003, nos quais também se pode identificar a mesma combinação de razões, com a preponderância de um dos dois aspectos e a existência de outros conforme o caso.

Tanto na invasão do Afeganistão, que fica numa região rica em gás natural e petróleo, quanto na do Iraque, dono da segunda maior reserva petrolífera do mundo, os Estados Unidos aliaram a justificativa de combater o terrorismo com a promoção de seus interesses em relação ao acesso às fontes de energia.

No caso afegão, que deu origem ao intervencionismo militar da gestão Bush, a ação tinha um embasamento mais claro na guerra contra o terror, já que ocorreu em resposta aos atentados de 2001. No ataque ao território iraquiano, porém, a vinculação do país com o terrorismo era menos factível.

Assim, o governo norte-americano teve de se apoiar em outras justificativas, como a produção pelo regime de Saddam Hussein de armas de destruição em massa, o que também não se comprovaria, e a importância de se disseminar a democracia no Oriente Médio.

A administração Bush adotou um projeto de reformulação na distribuição das forças militares norte-americanas ao redor do mundo, considerada a maior transformação no poderio externo do país desde o fim da Guerra Fria. A intenção é clara e combina justamente as preocupações de ordem estratégica e econômica ligadas ao terrorismo e ao abastecimento energético.

A tese só foi aplicada até agora no Iraque, onde se evidenciou que a nova doutrina não leva em conta apenas a potencial ameaça representada. Pode-se até interpretar que, quanto menos ameaçador efetivamente, mais chance o antagonista tem de merecer uma intervenção.

Pesa mais, portanto, o que o inimigo pode render em dividendos para os Estados Unidos, como, no caso iraquiano, a influência na exploração da segunda maior reserva petrolífera do mundo.

A anuência, no mínimo, ao golpe na Venezuela, em 2002, representa, em ordem cronológica, a segunda atuação externa de forma mais direta da gestão Bush. A primeira foi a invasão do Afeganistão, em 2001.

No caso venezuelano, o fator ligado ao combate do terrorismo é menos marcante, mas não deixa de estar presente. Alusões a uma suposta colaboração de Chávez com as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), consideradas um grupo terrorista pelos Estados Unidos, são frequentes em declarações de autoridades norte-americanas.

A gestão Bush reconheceu o novo regime, ao defini-lo como um governo civil de transição, e não considerou que havia ocorrido uma deposição de presidente. Ao contrário, encampou a versão dos golpistas de que Chávez era o culpado pelas mortes do dia anterior e que ele havia renunciado.

Ademais, a alegação dos Estados Unidos de que as informações disponíveis naquele momento eram as que constavam em sua nota não serve de justificativa para o teor dela, já que o comunicado do Grupo do Rio, também do dia 12, seguiu uma linha oposta.

Em 2015, O presidente americano, Barack Obama, decretou novas sanções, incluindo o congelamento de bens e a restrição de vistos, a sete autoridades venezuelanas, acusadas por ele de violações aos direitos humanos.

Autoridades venezuelanas do passado e do presente que violam os direitos humanos de cidadãos venezuelanos e se envolvem em atos de corrupção não são bem-vindos aqui, e agora nós temos as ferramentas para bloquear seus bens e seu uso dos sistemas financeiros dos EUA.

Mais recentemente, em 2019, o governo do presidente Donald Trump liderou o envio de toneladas de alimentos e medicamentos para as fronteiras da Venezuela com o Brasil, em Pacaraima (RR), e com a Colômbia, em Cúcuta, a pedido do autoproclamado presidente interino da Venezuela, Juan Guaidó.

As fronteiras, no entanto, foram fechadas por ordem de Nicolás Maduro e os veículos carregados foram incendiados, pois o chavista considerou que a ajuda humanitária era um meio de invadir o seu país.

As chances de invasão dos Estados Unidos são mais distantes do que parecem. Isso porque, além da falta de apoio, qualquer ação militar contra a Venezuela deveria ser aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU, e seria vetada pela Rússia e China, que são aliados de Maduro e têm poder de veto no órgão.

Maduro tem o apoio de Rússia e China. Enquanto o último quer evitar que o país quebre e que, assim, perca todo dinheiro investido ali, o primeiro vê na Venezuela um parceiro geopolítico.

A compra do petróleo venezuelano pelos Estados Unidos foi mantida, mas Trump impôs sanções que impedem que Maduro tenha acesso ao dinheiro da venda do produto, que vai todo para Guaidó. Até o final de 2018, a Venezuela era o quarto país que mais fornecia petróleo para os Estados Unidos, atrás de Canadá, Arábia Saudita e México.

Apresentada a breve passagem histórica no capítulo anterior, esta sessão tratará de estudar o marco jurídico brasileiro em matéria de imigração, asilo e refúgio, entendendo estes como norteadores das ações do Governo brasileiro para fazer frente à problemática apresentada.

2 DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO FACE AS QUESTÕES MIGRATÓRIAS

As normas interacionais, assim como a dogmática do Direito Internacional Público, abstiveram-se ao longo do tempo de criar e encontrar novos mecanismos que sejam capazes de conduzir as questões de crise global migratória, ligadas aos direitos humanos, e que sejam capazes de promover regras vinculantes que impõe aos Estados a obrigação e respeito pelo valor intrínseco da dignidade da pessoa humana, seja para os imigrantes, refugiados e outros grupos contemplados na mesma situação, enquanto titulares dos direitos humanos básicos, havidos como direitos naturais, anteriores a formação do Estado, que estão intrinsecamente adstritos aos indivíduos, desde o seu nascimento.

Porém a dogmática do Direito Internacional, relegou as regras as e soluções de problemas globais, inerentes a imigrações em massa e outros aspetos conexos, ao Direito estatal interno ou doméstico. Restando a este, o papel de decidir de acordo com a discricionariedade e argumentação racional dos limites de fundamentalidade constitucional interna do Estado.

Todavia, o dilema, pode ser cristalizado no aspecto de como os juristas internacionalistas, assim como a doutrina, conceituam o Direito Internacional Público, concebido como conjunto de regras jurídicas que regulam as relações entre os Estados.

No entanto, como se pode perceber, o Estado era e é por excelência o objeto da normatização das normas do Direito Internacional Público, em que as pessoas físicas não constituíam o objeto central da organização e a programação das normas do Direito Internacional Público.

Portanto, é neste diapasão de não preocupação imediata para com os indivíduos, que se cria o âmbito normativo do Direito Internacional clássico que terá vigorado e influenciado a doutrina moderna, que excluía o indivíduo na conceituação do que seja o Direito Internacional; e onde se rejeitava a hipótese dos indivíduos como objeto de regulação internacional e sujeitos de Direito Internacional.

Esta postura também norteou juízo de Estados como único destinatário do Direito Internacional Público, proliferando deste modo ideias que pessoas físicas são afeitas à regulamentação normativa do âmbito internacional, reduzindo a importância individualista de pessoa no plano do Direito Internacional Público (PIOVESAN, 2013, p. 76, 82 ,211).

Esta fragilidade conceitual do objeto do Direito Internacional² ainda figura a imagem do papel das normas do Direito Internacional Público, que tem grande preocupação de estabelecer regras operativas e de relação entre os Estados e Organizações Internacionais, embora admita-se que o Estado é o maior expoente ou destinatário das regras internacionais, mas também deve se ter em conta, que toda regra do Direito, tem o fim o último o ser humano, onde o indivíduo faz parte deste bojo (MAZZUOLI, 2015, p. 80-82)⁴⁰.

Referir que as regras do Direito Internacional Público Migratório se tornaram parcialmente obsoletas em alguns aspectos, não significa dizer que Direito Internacional hodierno esteja encharcado de obsolescência. Todavia, é preciso admitir que as normas de proteção individual de cariz internacional são despidas de força cogente ou vinculante, o que torna o Direito Internacional insuficiente, vislumbrado nas legislações internacionais atuais. Assim como ocorre no Pacto Global para Imigrantes, despido de força vinculante e incapaz de assegurar a gestão dos imigrantes, refugiados e outras minorias afins, em territórios alienígenas.

O Direito Internacional não apresenta regras e critérios concretos e objetivos que assegurem a obrigatoriedade aos Estados um papel de proteção de pessoas na condição de imigrante, enquanto titular dos direitos humanos básicos, relacionados a dignidade humana, numa visão prestacionista, ancorada na atual compressão da elevação do valor intrínseco do homem, aceite e reconhecido universalmente.

Importante que se imponha aos Estados, no âmbito internacional, para que nas tomadas de decisões políticas que envolvem a vida dos imigrantes e refugiados, optem por decisões favoráveis que promovam um equilíbrio e um tratamento digno, como postula o princípio da dignidade humana, que norteou a construção das normas internacionais da Convenção dos Refugiados e as demais leis do mesmo caráter (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 1951).

Embora se reconheça a emancipação dos direitos humanos internacionais na atualidade, ao mesmo tempo assistimos o monopólio arbitrário dos Estados soberanos que violam os direitos à liberdade e garantias fundamentais dos indivíduos. Por conseguinte, esta argumentação leva a entender que as normas de “Direitos das gentes”, manteve-se estática ao longo do tempo, no tocante a regulamentação deste quesito.

⁴⁰ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

No entanto, prevaleceu a ideia de soberania absoluta das decisões políticas estatais, na qual vários interesses individuais da pessoa humana podiam ser violados, em benefício da alegada soberania e o interesse nacional, que algumas vezes não se pauta pela consideração dos sujeitos fiscais, suscitando com isso o desrespeito pelos direitos humanos dos imigrantes.

Poucas são, portanto, as medidas ou regras que relativiza a soberania e desmitifica o princípio de não ingerência nacional, que seja suficiente para refreia os Estados receptores de decisões políticas, que atentam pela dignidade da pessoa humana.

2.1 Pessoas físicas como sujeitos de Direito Internacional Público

O entendimento das regras internacionais como normas que regulam as relações entre Estados foi o raciocínio que fundamentou o Direito Internacional ao logo do tempo, que exclui indivíduos como parte imediata do DIP. Esta concepção delimitou o Estado como escopo primário exclusivo da previsão das normas do Direito Internacional Público.

Doutrina esta que terá vigorado por muito tempo, influenciando até aos meados de século XXI. Entretanto desde então os indivíduos passaram a figurar como escopo fundamental em relações internacionais, figurando este como sujeito do DIP. Porém este entendimento não é pacífico na doutrina do DIP, pois rejeitados por alguns e aceite pela outra parte da doutrina (MAZZUOLI, 2015, p. 80).

Por seu turno, Francisco Rezek (2016)⁴¹, aclara que as normas de direito interno possuem hierarquia semelhante a uma pirâmide encabeçada pela lei fundamental. Entretanto, no direito das gentes não há hierarquia entre as normas, apenas há a análise política. As relações entre o Estado e os indivíduos ou empresas fazem com que toda ordem jurídica nacional seja marcada pela ideia de subordinação.

Nessa linha, nem os indivíduos e tampouco as empresas possuem personalidade jurídica de direito internacional. Há uma teoria generosa e progressista na ideia, hoje pertinente, de que essa espécie de personalidade se concentra na pessoa humana – de cuja criação, em fim de contas, resulta de toda a ciência do Direito, e ao qual o bem é a finalidade primária do Direito.

⁴¹ REZEK, José Francisco. Direito Internacional Público: curso elementar. 16. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

Partindo do pressuposto de que a pessoa, além da personalidade jurídica que lhe reconhecem que já as possuem mediante o direito nacional de seu respectivo Estado e os demais Estados, tem ainda – em certa medida, dizem alguns – personalidade jurídica de direito internacional, enfrentar-se-á em nosso discurso humanista o incomodo de dever reconhecer que a empresa, a sociedade mercantil, a coisa juridicamente inventada com o ânimo do lucro a luz das regras do direito privado de um país comum, possui também personalidade em direito das gentes.

Com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), o homem passou a ter uma posição privilegiada, sendo destinatários das normas do Direito Internacional Público, embora tenha autores que negam a posição das pessoas físicas como sujeitos de direitos e obrigações nas relações do Direito Internacional, como foi frisado anteriormente.⁴²

Segundo menciona Valério Mazzuoli o conceito clássico (positivista e restritivo) de Direito Internacional Público, baseado na chamada corrente estatal, segundo a qual somente os Estados podem ser sujeitos do Direito Internacional, de modo que apenas eles são capazes de contrair direitos e obrigações estabelecidos pela ordem jurídica internacional. Esta doutrina, baseando-se nas premissas teóricas do dualismo de Carl Heinrich Triepel, nega que os indivíduos possam ser sujeitos do Direito Internacional, sob o fundamento de que o direito das gentes somente regula as relações entre os Estados, jamais podendo chegar até os indivíduos, sem que haja uma prévia transformação de suas normas em Direito Interno (MAZZUOLI, 2015, p. 80-83).

A pessoa física é titular de direitos e obrigações no plano internacional, admitindo em tese a personalidade jurídica internacional das pessoas físicas, que permite que a mesma seja titular de direito no plano internacional. As pessoas físicas são sim, por excelência sujeitos de Direito Internacional Público, embora se admita que não são sejam sujeitos imediatos de toda relação jurídica internacional. (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2011, p. 661-663).

⁴² Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), é um documento com eficácia Universal, que deve nortear as interpretações os outros documentos de cariz universal. Porém o Estatuto dos Refugiados (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 1951) é um documento com boas pretensões, mas este está longe ser concretizado na pratica, até mesmo pelos países que tenha ratificado o documento. Este não é dotado de força vinculante e o que faz com que os Estados decidam a questão dos imigrantes de forma arbitrárias e desumana. Frise-se que assegurar os direitos humanos não significa obrigar o estado em acolher pessoa estranhas em seu território, mas antes respeita-las como ser humanos dignos de direitos básico.

Admitindo a tese de que as pessoas físicas figuram como sujeitos do Direito Internacional Público, também é pacífico o entendimento que as pessoas que não são nacionais em territórios estrangeiro, tais como “os imigrantes, refugiados entre outras minorias” são protegidas pelas normas internacionais de Direitos Humanos, e que os Estados, estão impedidos de executar medidas que atentam contra o postulado da dignidade dos tais indivíduos, que se encontram em territórios alheios.

Ademais, os Estados ao transformar as normas dos Direito Internacional humanos, como normas do Direito Interno, internalizando-as como normas fundamentais do Direito doméstico, estabelecidas no ápice da ordem jurídica, desempenhando o mesmo papel e valor ético das normas constitucionais, reforça com isso, a tese da limitação do poder do Estado, pelos dos direitos fundamentais, que estipulam limites de atuação do Estado.

E neste contexto, assume-se que as decisões do Estado, passa pelo crivo de controle de constitucionalidade interno e adequação de compatibilidade internacional com bases nas diretrizes internacionais, que sustenta a ideia do duplo controle das decisões domésticas do Estado, ou seja, pelo controle interno constitucional interno e controle de adequação com os dispositivos internacionais de direitos humanos.

Agora é amplamente aceite a ideia de normas jurídicas com eficácia universal, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), verifica-se uma fase da evolução da sociedade civil global, caracterizada por uma transição de internacional das normas cosmopolitas de justiça. Isto não é meramente uma mudança semântica.

Enquanto as normas do direito internacional emergem das obrigações contratuais que os Estados e seus os representantes são signatários e as normas cosmopolitas se acumulam em indivíduos considerados como morais.

E pessoas jurídicas, em uma sociedade civil mundial todas gozam dos direitos a igualdade formal conferida pelas normas cosmopolitas, também as normas cosmopolita se originam através de obrigações semelhantes aos tratados, como a Declaração da ONU e os diversos acordos de direitos humanos podem ser considerados em pelos Estados signatários como cosmopolita.

A proteção dos direitos Humanos é umas das grandes preocupações do sistema internacional da ONU na atualidade, não exclusivamente, mas também de preocupações de vários Estados de Direito democrático, partes do sistema

internacional em que os direitos fundamentais ocupam um valor intrínseco da ordem interna, que tem o seu fundamento no princípio da dignidade humana.

A garantia dos direitos humanos não se efetivará por decisões unilaterais do Estado, mas sim, através de um sistema global de direitos internacional universalizados, aceite e reconhecidos pelos os atuais membros da ONU.

2.2 A questão da soberania absoluta versus a soberania relativizada

A soberania hoje um dos assuntos controversos, quer no domínio político, econômico e jurídico. Entretanto, qual seria o sentido que mais se adequa com a realidade jurídica global e transnacional que norteia a sociedade internacional hodiernamente.

A compressão da soberania é imprescindível para se chegar ao conceito do mencionado constitucionalismo global, que se apresenta como um mecanismo necessário para salvaguarda dos direitos fundamentais, através de um sistema jurídico constitucional internacional que precisa de um diálogo com conceito de soberania numa perspectiva que enquadre no direito constitucional em movimento não estático.

Para Jean Bodin (1992), “a soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República”. Foi este conceito de soberania que permitiu a Jean Bodin (1992) identificar o Estado como (poder público) como o sujeito da política moderna e distingui-lo de todas as formas anteriores de organização política (somente o Estado possui o monopólio do exercício do poder político).

A definição de Estado, assim, é jurídico-política, e permite a distinção entre soberano (fonte última do poder público) e governo (exercício cotidiano e material do poder público). Fonte e exercício material são, pois, aspectos distintos de uma mesma manifestação política, o poder público (BODIN, 1992; RODA, 2019, p. 18-21).

O significado teórico da obra de Bodin⁴³, para o direito político moderno não é outro senão o de atribuir um caráter sistemático à discussão sobre Estado, o que se concretiza pela recuperação do processo de desenvolvimento, dos fundamentos teóricos e dos princípios que deram sustentação para a existência da soberania como

⁴³ BODIN, Jean. Los seis libros de la republica. 2. ed. Tradução de Pedro Brava Gala. Madrid: Tecnos, 1992

elemento indispensável à organização da sociedade política (RODA, 2018, p. 13-14)⁴⁴.

Em trono da mesma discussão, vale considerar a visão kelseniana, sobre “soberania”, porém, Kelsen (2010), menciona que embora muitos estudiosos sustentassem que a relação existente entre Estado e o Direito Internacional, difere essencialmente da relação que existe entre indivíduos e o Direito Internacional.

O Estado como sujeito de Direito Internacional é “soberano”. Independentemente do que possa ser entendido, com essa palavra de variados sentidos, e independentemente quanto diverjam entre si as definições deste conceito, concorda porém em um ponto: o item caracterizado como “soberania” sendo ordem, comunidade, órgão ou poder, deve ser o poder supremo sobre o qual não pode haver poder superior, limitando a função da entendida soberana, obrigando o soberano, soberania, em seu sentido original significa “suprema autoridade”.

Muitos Estados são membros da Sociedade Internacional constituída pelo Direito Internacional Geral, estando por isso sujeito a esse Direito; e sem perder o seu caráter de Estado, um Estado pode ser membro da comunidade internacional constituída por Direito Internacional Privado, ou seja, por um tratado contratante.

Entretanto, a concepção monista, tem como sua base a defesa da existência de uma única ordem jurídica a qual engloba a ordem interna do Estado e a ordem internacional; e essa concepção se subdivide em duas vertentes do monismo com primazia de Direito Interno e monismo com primazia do direito internacional. Não nos cabe no momento discutir a teoria monista na sua íntegra, sem descartar a hipótese da sua relevância do tema, e para isso será objeto de discussão que se apresenta como o método para a solução do problema acima mencionado (JELLINEK, 1954, p. 93)⁴⁵.

Segundo a doutrina Kelseniana, os três elementos do Estado, não passam da vigência (poder), e do domínio pessoal (povo) e territorial (espacial) de vigência da

⁴⁴ O jurista Jean Bodin concebia a soberania como um poder absoluto da República, poder este do legislativo e político exclusivo do Estado, porém esta compressão absoluta da soberania foi acolhida. Cabe-nos ressaltar o contexto histórico para adoção desta teoria atrelado ao cenário da Europa pós a Guerra Mundial. Entretanto esta a ideia de soberania como um poder supremo A soberania ora entendida como Poder absoluto, inalienável, indivisível, perpétuo da competência da República (Estado), hoje não encontra a sua razão de ser, tendo em consideração que presenciamos uma fase de íntima relação internacional e dependência que por razões econômicas sociais, políticas e de Direito, e com isso não será cabível adoção desta teoria absoluta da soberania que não permite a atuação da teoria monista que concebe a norma jurídica como uma só e que após a sua ratificação vincula o estado e os seus súditos.

⁴⁵ JELLINEK, George. Teoria del Estado. Buenos Aires: Albatroz, 1954.

ordem jurídica, o Estado coincide com a ordem jurídica. Só que esta ordem jurídica não está subordinada a outra: ela é soberana (KELSEN, 2010. p. 58) encontra, pois, na soberania a unicidade, a “pedra angular” de toda estrutura política de um Estado.

Para Kelsen, a soberania como poder absoluto perde a sua relevância para a intervenção do direito intencional no Direito interno através da teoria “monista” em que o Direito deva ser visto como única ordem, entretanto, aqui começa a ideia da construção da relativização da Soberania.

Soberania dividida, externa e interna, para alguns estudiosos, que distinguem soberania externa, como referência à relação do Estado com outros Estados, da soberania interna, relativa a relação do Estado com seus sujeitos, contudo uma não pode ser separada da outra, e quando um Estado está sujeito a outro Estado no que respeita as suas relações internacionais, não é soberano, ainda que seu poder legislativo, administrativo e judicial não seja de resto restringido (KELSEN, 2010)⁴⁶.

2.3 Deveres internacionais dos Estados para acolhimentos aos imigrantes

A migração em massa na África, no Oriente médio e América latina, tornou-se um problema global, quer dos organismos internacionais não governamentais, assim como da Organização das Nações Unidas e os organismos interestatais.

Em 1960, a maioria dos migrantes internacionais residia nos países em desenvolvimento. Em 2000, 63% (110 milhões) de todos os migrantes registrados (e provavelmente uma proporção bastante mais elevada dos migrantes não-registrados e documentados) residiam nos países desenvolvidos. O estoque de migrantes nesses países aumentou em 78 milhões, enquanto a população migrante nos países em desenvolvimento aumentou em somente 27 milhões.

Se colocarmos esses números em termos do que representam em cada bloco, observamos que os migrantes internacionais passam a representar em torno de 9,2% nos países industrializados e apenas 1,3% nos outros países. O grande crescimento da migração internacional ocorreu na Europa, América do Norte, Austrália, Nova Zelândia, Japão e países da antiga União Soviética. Na América do Norte, a população

⁴⁶ Roda (2018). O autor enfatiza a ideia de adoção de uma teoria monista moderada como forma de dirimir os conflitos globais, sendo esta uma teoria apta entre questões de monopólio da soberania nacional e questões sociais globais.

migrante aumentou a um ritmo anual de 3% entre 1960 e 2000, - o que representou a taxa mais rápida de crescimento durante o período (UNITED NATIONS, 2019)⁴⁷.

É importante constatar que essas cifras geralmente não contabilizam o número de migrantes “não-autorizados”, “ilegais” ou “documentados”, cuja quantidade é impossível estabelecer com precisão. A Organización Internacional para las Migraciones (OIM) sugere que o número dos migrantes não oficiais poderia ascender a uns 33 milhões. Entretanto, no caso dos Estados Unidos, o Bureau do Censo calcula que pelo menos 30% dos seus 30 milhões de migrantes em 2000 eram “ilegais” (CAMAROTA, 2004)⁴⁸.

Mantida essa relação entre “migrantes oficiais” e “migrantes não-documentados” no resto do mundo significaria que o total de migrantes não-documentados, na realidade, alcançaria 52 milhões. Tomando em consideração a rigidez e a complexidade do aparato repressivo nos Estados Unidos, em comparação com os controles migratórios menos rigorosos em outras partes do mundo, é até possível que esse número seja ainda maior.

Falar de acolhimento na atualidade é questão bastante controversa que divide em primeiro lugar opiniões doutrinárias distintas e em segundo lugar, divide decisões políticas estatais complexas. Entretanto cabe nos indagar o seguinte, será que os Estados membros da ONU que tenha ratificado os tratados de direitos humanos sobre tutela dos imigrantes e Convenção de Genebra sobre refugiados, estão obrigados juridicamente a receber o número dos imigrantes em seus países ,ou por outra , seria correto entender que o acolhimento dos imigrantes, seja exclusivamente, uma questão de vontade moral de cada Estado no âmbito do exercício do sua discricionariedade de decidir, se aceita ou não os imigrantes. Todavia este assunto divide várias opiniões políticas e jurídicas no campo do Direito Internacional.

Segundo Valerio de Oliveira Mazzuoli (2015, p. 572):

Além de direitos, os Estados também têm deveres no plano externo, no que toca às suas relações com os demais sujeitos da sociedade internacional. O fundamento desses deveres reside nas regras de coexistência entre os diferentes Estados e tem por finalidade resguardar a própria existência das relações internacionais. Tais deveres nem sempre correspondem a qualquer direito, sendo, muitas vezes, autônomos e independentes. Daí serem divididos pela doutrina em deveres jurídicos e morais. Os primeiros

⁴⁷ United Nations (2019). Menciona as questões de tráfico humano em vários lugares associando as questões de migrações.

⁴⁸ CAMAROTA, Steven A. Economy Slowed, But Immigration Didn't: The Foreign-Born Population, 2000-2004. Center for Immigration Studies, 1 Nov. 2004. Available at: <https://cis.org/Report/ForeignBorn-Population-20002004>.

encontram seu fundamento de validade nos tratados concluídos pelos Estados ou nos costumes internacionais, podendo seu cumprimento ser exigido pelos meios coercitivos autorizados pelo Direito Internacional Público. Os segundos, de caráter puramente moral, baseiam-se nos princípios de cortesia, de humanidade, de equidade, da justiça natural e da *comitas gentinum* (que é uma espécie de compromisso relacionado com a moralidade). Seu cumprimento não pode ser exigido por meio de qualquer coação, senão por meio da opinião pública a respeito da infração ou negligência do emprego (ou da ameaça de emprego) da reciprocidade. Violação dos deveres morais não encontra qualquer sanção jurídica, contrariamente do que sucede com os deveres jurídicos, em que a regras coercitiva se faz presente".

Segundo o autor supracitado, o dever de socorro e a colaboração por ocasião de calamidades naturais como inundações e terremotos, fenômenos típicos de migração bem como nos momentos de inquietação política e social, que várias vezes, repercutem na pessoa humana devem ser considerados deveres morais dos Estados, em assumir este apoio humanitário aos países que enfrentam um problema social e político desta natureza (MAZZUOLI, 2015, p. 572-573).

O acolhimento dos emigrantes constitui uma política de solidariedade internacional, não de um dever juridicamente exigido por corresponder o domínio da soberania de cada Estado, aceitar ou não o provimento de ajuda aos emigrantes, constituindo deste modo uma prerrogativa moral, no âmbito do direito de solidariedade com base nas normas dos direitos humanos maritadamente retificadas pela sociedade internacional parte da organização das Nações Unidas.

Para alguns países conservador das políticas nacionalistas, entende que, o acolhimento aos imigrantes em seus Estados, é abrir mão para crise social econômica e política, visto com os números dos imigrantes em seus territórios terá consequências de desemprego, aumento de criminalidade dentre outras crises sociais que podem ser mencionadas hipoteticamente como forma de não aceitar os imigrantes.

Este posicionamento tem acolhimento por alguns países europeus e americanos, devido a esta crise global inerente as migrações em massas, que perpassada pelos diversos cantos do hemisfério sul. No entanto, as vítimas de migrações fortuitas, que não tem poder para estabelecer outras escolhas contrária, acabam se sujeitando ao contrabando migrante, que é o proveito ou benefício financeiros pelos terceiros diante da vulnerabilidade dos sujeitos migrantes.

Não existem regras vinculativas aos Estados para adotar medidas de apoio ou socorro aos imigrantes, entretanto, há quem diga que os Estados estão comprometidos internacionalmente a prestar ajuda humanitárias aos povos nestas

situações, atendendo os requisitos estabelecidos nas declarações internacionais dos direitos humanos e nos demais instrumentos jurídicos internacionais ratificados pela maioria dos estados integrantes das Nações Unidas.

Deve-se ressaltar que este argumento nem sempre procede, porque a cada Estado como ente soberano no plano interno e internacional, este resguarda a autonomia e sua soberania interna decisória, na qual lhe confere discricionariedade de tomar decisões políticas e jurídicas que são benéficas aos fins de cada Estado.

A falta de regras claras e específicas de nova política de gestão de crise atual no sistema internacional sobre imigrantes suscita atualmente diversos problemas de violações graves de direitos humanos que se assiste dia-dia, muitas vezes das perpetradas pelos Estados.

Todo ser humano no planeta terra, goza da mesma humanidade vital e jurídica, como qualquer um, seja europeu, africano, americano ou asiático, pois insere-se no mesmo panorama personalístico, merecendo igualdade de condições e de tratamento.

No âmbito de conflito, entre uma decisão doméstica do Estado, que algumas vezes pode ser arbitrária e violadora dos direitos humanos, contrariando as normas e diretrizes internacionais, pode ser analisado sob diferentes perspectivas.

Tais discrepâncias são muitas vezes sustentadas e geradas a partir de seguintes pretextos: a defesa de soberania absoluta e valorização dos interesses ligados a segurança nacional, que em princípio são legítimos, mas invocados em algumas circunstâncias como meios para uso da força, e nisto, colidem com os direitos básicos universais dos indivíduos, que presa pelo respeito à dignidade humana.

Entendemos que o Estado, deve pautar por decisões de equilíbrio, que sejam proporcionais, racionais e humanitárias para com os imigrantes e entre outros grupos em situações semelhante, e sem prejudicar ou colocar em causa a redutibilidade da soberania decisória do Estado. Entretanto, esta perspectiva, vincula ao Estado o respeito pelos direitos humanos.

E na mesma esteira problemática, inerente as migrações, vai se exigir do Direito estatal uma postura equilibrada, virada para o respeito dos direitos fundamentais universais.

Isto é, quando este, engendrar decisões sobre aspectos que evolva os imigrantes, refugiados entre outros grupos similares, deverá o Estado pautar pelo respeito ao princípio da dignidade humana, cujo fundamento ético moral reside no respeito pela vida humana, que abarca o respeito pelos atributos físicos, moral e

espirituais, inerente a complexidade do homem, mas por outro lado, deve se assumir que o Estado, não tem uma obrigação *prima facie* de conceder refúgio ou qualquer tipo de acolhimento contra sua vontade soberana

Por outro lado, a dogmática do Direito Internacional, deve desenvolver-se no sentido encontrar modelos normativos capaz de dar cobro fenômenos transnacionais, globais, monistas que preocupam a sociedade internacional numa visão holística. Porém a programação política das normas do Direito Internacional, deve ter a preocupação do indivíduo enquanto o fulcro das decisões políticas internacionais.

Ademais, o Direito Internacional Público, assumi um papel importante para influência da Sociedade Internacional, para que vislumbre-se o indivíduo, como centro gravitacional do Direito Internacional Público e não na perspectiva teórica, como já existe, mas algo pragmático, em volta das questões políticas internacionais contemporânea e agregando novos discursos jurídicos, que possam revitalizar novos mecanismo e critério de gestão e recepção aos imigrante no âmbito da crise ou em questões de migrações esforçada contra a vontade do imigrante.

Sublinhe-se, que o Estado não está obrigado a aceitar e acolher pessoas em seu território, mas também, este não tem permissão de tratá-los desumanamente. Antes uma política seletiva individualizada e de um processo justo para a concessão de refúgio e asilo, permanência ou mesmo deportação para o país de origem.

Outrossim, é correto admitir a tese do duplo controle de constitucionalidade das decisões domésticas, com base no critério de conformação com Direito Internacional, e critério constitucional do Direito Interno. Porém, o duplo controle de constitucionalidade vai requer dos Estados, em suas decisões políticas à conformação com as normas internacionais e normas fundamentais positivadas no constitucionalismo interno.

No entanto, em um cenário global atual, não discutiremos se o Estado, é apologista da teoria dualista ou monista, portanto hodiernamente vislumbra-se a metamorfose de um Direito Internacional constitucionalizado e Direito Constitucional internacionalizado ou um constitucionalismo global, que é voltado para questões transnacionais, vista numa dimensão holística, e que nenhuma ordem interna seria capaz de nega-la, da composição global de imigração e outros problemas.

Este argumento pode ser reforçado pela interpretação extraída da Convenção Viena de 1969, que assegura em primeiro lugar que, um conflito entre o Direito Interno e Direito Internacional, prevalece o Direito internacional, em segundo momento a

mesma declaração, entende que nenhum Estado pode alegar uma norma do Direito Interno para não cumprir uma norma do Direito Internacional, em terceiro lugar, a mesma Convenção destaca a pertinência e a imperatividade das normas jus cogens (“lei coercitiva” ou “imperativa”), que são normas que não são passíveis de revogação pelo Direito estatal doméstico (o direito interno) dada a importância do conteúdo nela contida e neste leque integra as normas relacionadas aos direitos humanos, a proibição do uso da força, crimes contra humanidade entre outros aspectos).

A não observância destas regras acima aludidas, implicaria na “inconstitucionalidade das decisões domésticas do Estado a luz do constitucionalismo global, assente nas normas cosmopolita dos direitos humanos”, talvez seria um pouco de atrevimento esta designação de inconstitucionalidade Internacional das decisões domésticas do Estado, mas ela faz sentido atinente ao modelo político global das relações internacionais dos autores das políticas internacionais, embasada nas normas cosmopolitas reconhecidas e aceite pelos Estados que postula um padrão universal ético moral das normas de direitos humanos.

O Direito Internacional assume novas facetas e tendências, das questões que se deslocam da esfera do Direito Interno para o internacional, que eram concebidas como exclusivas do legislador interno, porém atualmente não é possível fazer estas distinções de matéria exclusiva do legislador interno ou internacional, antes demais para um Direito Internacional global, é obsoleto, falar das matérias exclusivas da competência do legislador interno.

Por último, é preciso desconstruir o modelo normativo tradicional das políticas gerenciamentos dos imigrantes vigentes na convenção de Genebra, entre outros atos normativos internacionais sobre os refugiados que não idealizaram as possibilidades de crise contemporânea, das migrações em massa e seu eficaz gerenciamento.

Portanto, deve incrementar-se novas discussões políticas normativas que não viola os direitos humanos internacionais que inibe os Estados de arbitrariedades decisórias, por sua vez capaz de agregar a nova dimensão dos direitos protetivos dos imigrantes contra os abusos e os poderes dos entes estatais. Ademais, não se trata aqui discutir o velho imbróglio do “dualismo” e “monismo” como ficou frisado, porém um modelo transnacional e global ancorado no constitucionalismo global.

2.4 O Direito Internacional Público e a Crise Venezuelana

A Venezuela hoje em dia passa pela pior crise da sua história, crise em vários fatores de seu país, economia mostrando índices baixíssimos, instabilidade política e a violência tomando conta no país. E no meio disso tudo o povo sofre com crise de abastecimentos, com falta de produtos de primeira necessidade e com um número de violência aumentando, principalmente em embates entre pró – governistas e os seus opositores.

Uma das possíveis formas de tentativa de solução da crise da Venezuela é a mobilização da sociedade internacional com o intuito de sanar as questões relativas a fome, a sede, a violência e a miséria que tomaram conta do país. O ideal seria a unanimidade dos votos dos Estados Soberanos presentes na CSNU (Conselho de Segurança da ONU), entretanto, tal acontecimento não é simples de se concretizar. Assim, uma intervenção humanitária seria um possível meio eficaz para combater os desajustes provocados em solo venezuelano, visto que a população desse país se mostra desamparada de poderes para enfrentar o a tirania das ações tomadas pelo Ditador que lá governa.

Sobre intervenção humanitária, diz Paulo Edvandro da Costa Pinto (2014, p.39):

A partir desta constatação, e como o objeto de investigação direciona-se ao exame da índole consuetudinária das intervenções humanitárias, exige-se que um conceito seja apresentado para estas práticas. Desta forma, o autor estabeleceu que, no âmbito deste trabalho, o significado da intervenção humanitária deve ser compreendido como recurso à força armada por um Estado, ou grupo de Estados, para além das suas fronteiras, conforme discricionariedade própria, ou seja, sem a autorização da CSNU, com o propósito de cessar práticas em largas escalas, persistentes e generalizadas, comissivas ou omissivas, de graves violações dos Direitos Humanos e Internacional Humanitário.

Nessa linha de raciocínio, pode-se ressaltar que como objetivo inicial, a solução seria organizada por meio da CSNU, órgão que possui como uma de suas funções a garantia da paz e da segurança internacional. Dessa maneira, por meio de uma conjuntura de Estados Soberanos, seria formado uma operação internacional para combater os desrespeitos cometidos pelo governo venezuelano.

Como outra de suas funções é recomendar métodos de diálogo entre os países, seria natural se perguntar se uma operação em um país seria correta visto que tal órgão defende os acordos e conversas entre as nações. Entretanto, não impera uma contradição nesse fato, já que diversos membros da sociedade internacional (Estados Soberanos) se propuseram a dialogar com o representante do Estado venezuelano,

que não levou em conta as conversas existentes e continuou agindo com desrespeito aos mais fundamentais direitos da humanidade com os cidadãos de seu país .

Dessa forma, o CSNU não pode agir com descaso a situação enfrentada pelos moradores da Venezuela e entender que não é responsabilidade e legítimo de sua parte agir, executando assim uma operação nesse Estado Nacional com o objetivo de garantir a paz e o respeito aos direitos humanos.

Ademais, de acordo com Celso Lafer (1995), vale ressaltar que a ONU e seus órgãos não defendem o conflito entre as nações, pelo contrário, tem como intuito garantir a paz mundial e colaborar para o sucesso de acordos que possuem como objetivo guiar a sociedade internacional para um caminho próspero, ou seja, sem conflitos.

Em contrapartida, apoiar uma operação humanitária nesse caso, seria um meio para garantir a paz e a prosperidade dos que habitam a Venezuela, assim, tal atitude de solucionar o conflito estaria totalmente convergindo com os interesses desse órgão, visto que permitir os atos do Ditador venezuelano em seu país seria praticamente como aceitar calado a total afronta desse com os avanços alcançados na contemporaneidade no que diz respeito ao assunto dos direitos fundamentais.

Desse modo, para Lafer agir de maneira omissa nesse caso, seria como permitir que milhares de pessoas fossem vítimas do holocausto podendo impedi-lo.

Com esse contexto, a operação internacional que poderia ser promovida pela CSNU mostra-se de difícil execução, assim, o modo que se apresenta como mais viável para a solução do problema venezuelano é a intervenção humanitária que tem seu ato exercido sem a aprovação do Conselho de Segurança da ONU.

Essa intervenção pode ser compreendida como legítima, de modo que os países não tem a obrigação de aceitar a decisão da ONU para a solução de um conflito mundial, aceitando de “braços cruzados” todos os desrespeitos e atrocidades cometidas contra a população do país que passa pelo problema.

Entende-se que quando a situação estapola as questões normais de conflito, e atinge patamares superiores, ferindo em larga escala os direitos fundamentais de diversos indivíduos, é legítimo parte da sociedade internacional intervir mesmo que de forma bélica no Estado Soberano no que passa pelo problema com o intuito de garantir a paz e que os cidadãos que ali residem possam ter seus direitos mais importantes preservados. Sobre a legitimidade da intervenção humanitária pontua Paulo Edvandro da Costa Pinto (2014, p.39):

Realizada esta observação, ao se retomar o significado do elemento propósito, o qual compõe o conceito de intervenção humanitária, e que foi descrito no capítulo anterior como o de cessar práticas em largas escalas, persistentes e generalizadas, comissivas ou omissivas, de graves violações dos Direitos Humanos e Internacional Humanitário, verifica-se a explícita afirmação, por esses autores, que entre as causas justas para a guerra incluí-se a defesa de terceiros inocentes.

Por fim, é necessário para a solução do problema existente na Venezuela a percepção da sociedade internacional, ainda mais dos Estados com poder de veto na CSNU, da importância de deixar os interesses particulares de cada Estado Soberano de lado e até mesmo as questões ideológicas defendidas por cada um, procurando promover o bem comum e a preservação da paz em território venezuelano. Por outro lado, caso a CSNU não entre em acordo para a resolução do problema vivido na Venezuela, é legítimo a execução de uma intervenção humanitária com o objetivo de garantir o respeito aos direitos fundamentais dos venezuelanos. Afinal, o respeito aos direitos humanos deve ser enxergado como objetivo central nos embates promovidos pela sociedade internacional.

A importância do Direito Internacional Público, está na regulação de diversas áreas da sociedade internacional, entretanto, o campo de maior relevância se faz presente nos direitos humanos, de modo que após a Segunda Guerra Mundial, tal ramo do Direito alcançou patamares jamais atingidos antes, objetivando o respeito dos direitos fundamentais do ser humano pelo globo como um todo, por meio dos costumes internacionais e dos tratados.

Nessa linha de raciocínio, vale dizer que essa parte do Direito visa promover uma visão de que independente da nacionalidade que temos, em um primeiro momento todos somos iguais, pois somos humanos e devemos conviver de maneira harmônica em um mesmo planeta.

Em contrapartida a essa visão humana do Direito Internacional Público reside a tirania de alguns ditadores que governam pelo mundo, que organizam o Estado que possuem poder de forma a desrespeitar os direitos humanos, não levando em conta a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial, respaldados pela justificativa da soberania estatal.

Dessa forma, esses governantes impedem o auxílio de países estrangeiros a nação por eles gerida, mantendo a população de seu país em uma realidade extremamente desumana e sofrida.

Nesse contexto que encontramos a população Venezuela na contemporânea, de modo que seu governante desrespeita a situação econômica dos habitantes do país chefiado por ele e nega o auxílio de Estados estrangeiros, impedindo assim que o povo subordinado pelo seu governo saia da situação crítica que se encontra.

Dessa maneira, para solucionar a crise humanitária enfrentada pela Venezuela e levar os direitos humanos novamente ao povo que lá reside, é necessária uma participação de nações estrangeiras no problema em questão, auxiliando a população Venezuelana por meio do Direito Internacional Público.

3 O INSTITUTO JURÍDICO DO ASILO E DO REFÚGIO

Ambos os institutos se assemelham no que tange a visarem a proteção da pessoa humana vítima de perseguições e se fundam na solidariedade e na cooperação internacionais como base.⁴⁹

Nos dois casos, é garantido ao indivíduo o exercício de todos os direitos civis de um estrangeiro que reside no país, ou seja, o sujeito recebe documentos, como carteira de identidade e carteira de trabalho, e, quando necessário, poderá ser concedido passaporte e autorização para viajar ao exterior.

Uma diferença entre os conceitos reside no fato de que o asilo é ato soberano do Estado, ou seja, é uma decisão política e o seu cumprimento não está vinculado a nenhum organismo internacional. Isto é, o Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo nem declarar por que o nega⁵⁰.

Diferente da concessão pelos Estados de asilo político, a concessão do status de refugiado, quando preenchidos os requisitos, obriga os Estados signatários dos instrumentos internacionais de proteção aos refugiados⁵¹.

Em resumo, pode-se afirmar que o asilo, a rigor, aplica-se para casos de perseguição política individual, nos quais o sujeito está sendo perseguido por motivos de opinião ou pela prática de atividades políticas.

Existem duas espécies de asilo, quais sejam: o asilo político territorial e o diplomático. O asilo político é territorial e o Estado poderá outorgá-lo ao estrangeiro que tenha cruzado a fronteira, colocando-se no âmbito espacial de sua soberania, e, nesse plano, solicitou tal benefício. Nesse cerne, resta fazer a distinção entre os asilos existentes no ordenamento internacional.

O asilo territorial nada mais é que a aceitação de um estrangeiro, em território em que o país exerce sua soberania, no intuito de proteger a liberdade ou até mesmo a vida do asilado que se encontra em situação de grave risco no seu país de origem.

O Estado brasileiro é signatário da concessão de asilo político participando, inclusive, da convenção de Caracas sobre o Asilo Territorial, assinada na capital da

⁴⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

⁵⁰ BARRETO, Luiz Paulo F. Teles. *Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio*. UNHCR, 2010.

⁵¹ Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Texto disponível em: www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf.

Venezuela, no início de 1957. Através da referida convenção, o Brasil extrai fundamento de validade para embasar a prática dessa espécie de asilo a estrangeiros.

O asilo diplomático é uma modalidade provisória do asilo político. Diferentemente do asilo territorial, no asilo diplomático, o Estado concessor do asilo o defere ao perseguido fora do seu território, isto é, no território do próprio Estado em que o indivíduo é perseguido.

Os espaços, dentro do próprio território onde é concedido o asilo diplomático, abarcam aqueles que estão isentos da jurisdição, tais como as embaixadas e as representações diplomáticas, como navios de guerra, acampamentos ou aeronaves militares.

O refúgio, por seu turno, vem sendo aplicado de forma mais ampla para casos em que haja fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, casos que envolvem a proteção de um grupo de pessoas decorrente de uma perseguição que assume um caráter mais generalizado como também para casos de ocupação ou dominação estrangeira, violação dos direitos humanos ou diante de acontecimentos que alterem gravemente a ordem pública interna do país de origem.

São ainda elementos diferenciadores no momento da prática da concessão dos institutos: o asilo poderá ser solicitado no próprio país de origem do sujeito que está sendo perseguido e o refúgio, por outro lado, só será admitido quando o sujeito já está fora do seu país; o país que concede asilo não fica limitado ao fato de ter ou não o sujeito perseguido agido contra os princípios e finalidades da ONU, quanto ao refúgio, tal fato é causa de exclusão do benefício.

Ademais, o instituto do asilo é entendido como instituto jurídico regional, uma vez que é regulado por normas multilaterais muito especiais, normas escritas do Direito Internacional vigente entre países latino-americanos, apresentando-se como uma particularidade do Direito Internacional.

A proteção do instituto do refúgio é realizada por órgãos internacionais e no âmbito das Nações Unidas foi instituído o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) que se encarrega da aplicação da Convenção de 1951, a qual será detalhada adiante.

No Brasil, a matéria é regulada pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997⁵², que criou o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, e pela Convenção das Nações Unidas sobre o supra citado Estatuto dos Refugiados.

A referida Lei resultou de debates no âmbito do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996⁵³ e foi elaborada em conjunto por representantes do ACNUR e do governo brasileiro.

No texto legal final, ampliava-se a definição como prevista na Convenção de 51 e no Protocolo de 67, mas não tanto quanto na Declaração de Cartagena, para se reconhecerem como refugiados pessoas que fogem de graves e generalizadas violações de direitos humanos.

A Lei 9.474/1997 é extremamente bem estruturada do ponto de vista formal: traz, em seu Título I, os aspectos caracterizadores dos refugiados; no Título II, trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; no Título III, institui e estabelece as competências do CONARE (que, como já mencionado, vem a ser o órgão responsável pelo reconhecimento do status de refugiado); no Título IV, traz as regras do Processo de Refúgio; no Título V, trata das possibilidades de expulsão e extradição; no Título VI, ocupa-se da cessação e da perda da condição de refugiado; no Título VII, relaciona as soluções duráveis; e, no Título VIII, cuida das disposições finais.

Na parte dos aspectos caracterizadores, verifica-se que a lei brasileira adota em várias passagens os mesmos critérios da Convenção de 51, como, por exemplo, os motivos caracterizadores do refúgio, que aparecem no artigo 1.º, I e II da referida lei, as hipóteses de exclusão da condição de refugiados, as hipóteses de cessação da condição de refugiado e a extensão do benefício ao grupo familiar.

A lei brasileira também amplia as possibilidades de exclusão ao agregar como cláusula de exclusão o cometimento de tráfico de drogas e/ou terrorismo. Tal

⁵² Lei nº 9.474, de 22 de junho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm.

⁵³ No escopo dos Estrangeiros, Refugiados e Migrantes Brasileiros O Programa previa as seguintes ações: Curto prazo: Desenvolver programa e campanha visando à regularização da situação dos estrangeiros atualmente no país; Adotar medidas para impedir e punir a violência e discriminação contra estrangeiros no Brasil e migrantes brasileiros no exterior; e Propor projeto de lei estabelecendo o estatuto dos refugiados. Médio prazo: Estabelecer política de proteção aos direitos humanos das comunidades estrangeiras no Brasil; e Estabelecer política de proteção aos direitos humanos das comunidades brasileiras no exterior. Longo prazo: Reformular a Lei dos Estrangeiros, através da apreciação pelo Congresso do projeto de lei 1813/91, que regula a situação jurídica do estrangeiro no Brasil.

ampliação pode ser vista como uma limitação indevida da Convenção de 51, uma vez que o Brasil não adotou reservas sobre o tema quando da ratificação desse documento, mas pode ser vista como uma adaptação e atualização do texto aos novos problemas do cenário internacional.

Ressalte-se o fato de a entrada irregular não obstar a possibilidade de solicitação de refúgio, conforme artigo 8º. Fato essencial para a efetiva proteção dos refugiados, uma vez que, caso se exigisse a sua entrada legal no território de refúgio, estar-se-ia praticamente impedindo sua vinda, já que, na maioria das vezes, a obtenção de um visto e/ou um passaporte é impossível, em virtude da situação no país de origem.

Na seção relativa ao CONARE⁵⁴, verifica-se a sua instauração, a determinação de que será presidido pelo representante do Ministério da Justiça e vice presidido pelo representante do Ministério das Relações Exteriores, bem como a determinação de sua competência para estabelecer, em primeira instância, o reconhecimento ou não do status de refugiado e a sua composição multifacetada.

No que tange as suas competências, é relevante notar que na realização de suas atividades o CONARE expede Resoluções Normativas com o escopo de regulamentar questões práticas relativas aos refugiados, como, por exemplo, a Resolução Normativa 1, que traz em seu anexo o modelo do termo de declaração que deve ser preenchido pelo refugiado quando de sua solicitação de refúgio.

A lei nacional, em seu Título V, veda a extradição do refugiado e do solicitante de refúgio enquanto o processo para a concessão do refúgio estiver em curso. Estipula, ainda, que só excepcionalmente, ou seja, nos casos de segurança nacional ou ameaça à ordem pública, é que será efetuada a expulsão do refugiado do território nacional, e, nesse caso, ela não se dará para Estado no qual a vida, a liberdade ou a integridade física do refugiado corra perigo.

Esse diploma legal traz, ademais, em seus artigos 38 e 39, as hipóteses de cessação e de perda da condição de refugiado, sendo a diferença entre estes o fato de que, naquela, a condição de refugiado não é mais necessária, pois o indivíduo

⁵⁴ O CONARE é formado por um representante de cada um dos seguintes órgãos: dos Ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Trabalho e Emprego, Saúde, Educação e do Desporto (ressalte-se que os nomes dos ministérios citados na lei correspondem aos do Presidente Fernando Henrique Cardoso – 1995-2002 – e não aos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva), do Departamento de Polícia Federal, e de uma organização não governamental que se dedique ao atendimento dos refugiados. O ACNUR é membro convidado, não tendo, portanto, direito a voto.

passou novamente a contar com a proteção de seu Estado de origem e/ou de residência habitual (por exemplo, se o motivo do refúgio foi uma guerra civil e ela acabou), e essa ter um caráter punitivo, ou seja, o Brasil por algum ato do refugiado (por exemplo, a prática de ato contrário à segurança nacional) não quer mais oferecer a sua proteção a ele.

Em seu último título, a Lei 9.474/1997 estipula que o processo de pedido de refúgio é gratuito e tem caráter urgente, e que os dispositivos nela contidos devem ser interpretados harmoniosamente com os preceitos da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), da Convenção de 51 e do Protocolo de 67, mas não impõe prazos para as decisões, o que pode levar à demora em casos pontuais.

3.1 O Estatuto do Estrangeiro de 1980

O deslocamento de pessoas sempre foi e será uma realidade da espécie humana, não há como mensurar um período inicial ou fatores primordiais para a existência do fluxo migratório. O que se pode afirmar é que existindo violações à vida humana ou às condições prejudiciais de sobrevivência, é natural deixar o local em que se está para assegurar a própria existência.

Validamente, no mundo contemporâneo, tem-se que a conscientização do crescimento do fluxo migratório se deu após a Segunda Guerra Mundial. Isso porque, os constantes ataques a sociedade civil fizeram com que muitas pessoas deixassem suas casas, familiares e países em busca de sobrevivência em outras nações.

Contudo, apesar das políticas migratórias do pós-guerra, como, por exemplo, o Estatuto dos Refugiados de 1951, não se pode olvidar que o mundo ainda detinha sérias preocupações com a possibilidade de novos conflitos. E no Brasil, a apreensão de conflitos internos e externos, nesse período, se tornou maior ainda com a ascensão dos militares ao Governo.

É nesse contexto que, em 1980, sob a égide do regime militar surge o Estatuto do Estrangeiro, o qual visava regulamentar a situação jurídica do não nacional no Brasil em momento de paz, como assevera o artigo 1º (BRASIL, 1980): “em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais.

Resta claro e evidente o interesse do legislador em proteger os brasileiros em detrimento dos estrangeiros, ainda que este não nacional nada tenha a ver com

possíveis conflitos que seu país de origem ou outros estejam envolvidos. Outro nítido exemplo apresenta-se no artigo 2 (BRASIL, 1980):

[...] na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional".

Já nessa leitura preliminar do Estatuto do Estrangeiro, vislumbra-se que a intenção da norma não era dar condições de recepção ao solicitante de entrada no Brasil, mas, sim, assegurar que essa entrada independentemente dos motivos, não afetasse de qualquer maneira o nacional. Nesse ponto, é possível questionar se o estrangeiro estava sendo tratado como ser humano ou como inimigo, pois deveria sempre justificar que merecia estar em solo brasileiro.

Aqui, não se faz um pré-julgamento acerca do poder discricionário de um Estado em permitir ou não a entrada de uma pessoa em seu território. Questiona-se, todavia, se a forma com o que o Brasil, ao regulamentar a condição jurídica do estrangeiro, não criminaliza o não nacional de forma generalizada, como se todos os estrangeiros fossem de certa maneira inimigos e não pessoas (seres humanos).

Novamente, isso fica claro da leitura do artigo 65 (BRASIL, 1980):

[...] é passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais.

Com o advento da atual Constituição Federal, em 1988, o Estatuto do Estrangeiro precisou ser revisto para se adequar as novas premissas constitucionais, que saíram da esfera militar para adentrar ao cenário do Estado Democrático de Direito. Assim, de plano, o aludido estatuto precisou se adaptar ao novo fundamento da República Federativa do Brasil, qual seja, a dignidade da pessoa humana.

Outros dispositivos apregoados pela Constituição trouxeram uma nova visão acerca do estrangeiro, demonstrando uma tentativa de mudança de pensamento sobre o não nacional, quais sejam:

Art. 4: A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) II – prevalência dos direitos humanos; (...) IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; (...). Art. 5o Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...). (BRASIL, 1988).

Em face do acima exposto, nota-se que apesar de o Estatuto do Estrangeiro de 1980 ter sido elaborado à luz do autoritarismo e dos constantes receios de conflitos armados, as tendências globais de proteção aos direitos humanos influenciaram a maneira de visualizar o estrangeiro, não só em solo brasileiro, mas em qualquer lugar do mundo, uma vez que a proteção deixou de ser pautada nas condições de nacionalidade e passaram ser vislumbradas no princípio da dignidade da pessoa humana como valor universal.

3.2 O regime jurídico brasileiro em matéria de imigração (Lei nº 13.445/2017).

Historicamente, a matéria de migração internacional no Brasil começou a ser fundamentada no período do regime militar, quando o imigrante era visto como uma ameaça à estabilidade e à coesão social do país, predominando, portanto, o enfoque da segurança nacional que estipulava que o refugiado deveria se manter fora das nossas fronteiras.

Nessa linha, a Lei n. 6.815/1980⁵⁵, que regulou a matéria por mais de 30 anos, tratou de estabelecer um conjunto inicial de normas, bem como a criação do Conselho Nacional de Imigração - CNIg, este responsável, dentre outras atividades, pela revisão das normas aplicáveis aos casos de imigração no Brasil.

A partir dos anos 1990, a questão migratória voltou a ter alguma relevância na agenda política e social brasileira, em que, entre outros aspectos, destacou-se em grande medida a emergência, naquela década, da emigração internacional, pois brasileiros passaram a viver no exterior em situação de vulnerabilidade e a entrada irregular de trabalhadores e suas famílias que vieram, sobretudo, da Bolívia e Paraguai.

Tais questões foram tratadas de duas maneiras. Na primeira, seguiu-se a receita dos Estados Unidos e da União Europeia, promovendo a regularização dos estrangeiros que residiam há determinado tempo no país. Essa medida, não conseguia satisfazer a todos que se encontravam nessa situação, nem resolvia o essencial – a necessidade de uma política migratória clara, que abarcasse, ao menos, os eixos da regulação, integração e cooperação internacional.

⁵⁵ Esta Lei foi revogada pela Lei nº 13.445/2017, atualmente em vigor.

Na segunda, o CNIg passou a enfrentar o problema emitindo, pontualmente, normativas para cada questão surgida. Não obstante avanços importantes em aspectos humanitários, proteção, livre circulação dos trabalhadores do Mercosul, entre outros, o que se produziu foi um verdadeiro emaranhado normativo.

O tratamento das questões relacionadas às migrações internacionais vinha avançando de forma gradual, sem avanços significativos e com espasmos de paralisia em alguns casos, como a não assinatura da Convenção das Nações Unidas, sobre o direito dos trabalhadores migrantes e suas famílias. A aparente não política migratória seria a manutenção, em grande medida, das práticas herdadas do regime militar.

Os documentos internacionais também possuem princípios destinados à proteção dos refugiados, que são incorporados pelo PL, tendo em vista que o artigo 2º determina que não haverá prejuízo 47 à aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares.

Também ficou estabelecido que os países receptores facilitem o processo de saída dos refugiados por motivo de repatriamento voluntário e individual, em coordenação com o ACNUR. Foi com base na Declaração de Cartagena que se criaram comissões tripartidas para facilitar o repatriamento dos refugiados, integradas por representantes do Estado de origem, do Estado receptor e do ACNUR.

Busca-se, também, o fortalecimento dos programas de proteção e assistência aos refugiados, sobretudo nos aspectos de saúde, educação, trabalho, segurança e projetos com vista à sua autossuficiência. Há, ainda, a necessidade de treinamentos para capacitar os funcionários responsáveis em cada Estado, de modo a zelar pela proteção e assistência destinadas aos refugiados.

Fica claro, pelo compromisso assumido na Declaração de Cartagena, que, em nenhuma hipótese, um refugiado será enviado contra a sua vontade para um país terceiro, e que os governos da região envidarão os esforços necessários para erradicar as causas das situações de refúgio.

No Mercosul, vale destacar a Declaração de Princípios do Mercosul sobre proteção internacional dos refugiados, aprovada em Fortaleza, em 23 de novembro de 2012, considerada um importante referencial para a atuação interna no Brasil.

Os países membros do bloco do MERCOSUL acordaram que os refugiados não serão devolvidos, deportados ou expulsos ao território onde possam ser submetidos a atos de perseguição ou onde suas vidas, integridade física ou liberdades

possam estar em risco em razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opinião política, por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos, ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem.

É importante reconhecer que a relevância alcançada pelo debate em torno da questão migratória no Brasil impulsionava e pressionava na direção dos avanços necessários, o que levaria a embates de posições e ideologias conflitivas.

Do governo central, eram emitidos sinais distintos na forma de abordar a problemática. A Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, buscava alterar a lei de migrações com enfoque na atração de força de trabalho qualificada. Seriam, preferencialmente, engenheiros, médicos e profissionais do setor de alta tecnologia.

Por sua vez, a Secretaria Nacional de Justiça – SNJ, procurava modificar a lei a partir do paradigma das garantias dos direitos dos migrantes, tendo inclusive constituído uma Comissão de Especialistas que elaborou um Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil.

Esse Anteprojeto passou pela avaliação da sociedade civil, na I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), realizada em 2014, e foi encaminhado à Presidência da República, de modo a ser submetido à discussão e aprovação do Congresso Nacional.

Essas visões nortearam as discussões e disputas sobre as migrações internacionais e se refletiram nas propostas de leis e normatizações que, além do Anteprojeto patrocinado pelo MJ/SNJ e do Projeto de Lei apresentado pelo CNlg, surgiram no PLS nº 288/2013⁵⁶ que tramitavam no Congresso Nacional.

O PL 5.565/2009 mantinha, no essencial, a política migratória praticada no Brasil, baseada no mobilizar, classificar e localizar, refletia mais o enfoque que trata de forma instrumental as migrações internacionais, procurando tirar proveito das vantagens econômicas e, apesar de ser apresentado como um novo instrumento

⁵⁶ Dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e regula a entrada e estada de estrangeiros no Brasil, revogando, em parte, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80). Regula os tipos de visto necessários para ingresso de estrangeiros no país. Estabelece os casos e os procedimentos de repatriação, deportação e expulsão. Dispõe sobre a naturalização, suas condições e espécies e os casos de perda de nacionalidade. Trata da situação do emigrante brasileiro no exterior. Tipifica o crime de tráfico internacional de pessoas para fins de migração e infrações administrativas relativas à entrada irregular no país. Altera a Lei nº 8.213/91 (Previdência Social), para facilitar a contribuição à Previdência do trabalhador brasileiro referente ao período em que tenha trabalhado em país estrangeiro.

baseado nas garantias dos direitos humanos dos migrantes, mantinha algumas características típicas da visão fundada na segurança nacional.

Já o PLS nº 288/2013 foi apresentado ao Senado Federal com a proposta de fazer avançar o estatuto jurídico da questão migratória na direção das garantias e dos direitos, assegurar a plena integração dos imigrantes e implementar a cooperação internacional.

Entre outros aspectos, que não tratou as questões ligadas à extradição por entender que essas devem ser objeto de uma discussão mais ampla no âmbito da cooperação penal internacional, apontava a defesa da concessão de direitos políticos aos imigrantes na esfera municipal, tendo, inclusive, encaminhado a Proposta de Emenda Constitucional nº 25/2012⁵⁷.

Enfim, em 24/05/2017, o presidente da República Michel Temer sancionou a nova lei de migração, a Lei n. 13.445/2017. O novo arcabouço legal representou um grande avanço no trato da questão migratória no Brasil e abriu a perspectiva de esperança para os coletivos migrantes que já se encontram por aqui, para aqueles que estão por vir e para os brasileiros que emigraram para o exterior.

O avanço mais geral reside na mudança de enfoque desse novo marco legal das migrações, agora com ênfase na garantia dos direitos das pessoas migrantes, tanto dos estrangeiros que por aqui aportam, quanto para os brasileiros que vivem no exterior.

Entre as conquistas obtidas com a nova lei, destacam-se os dispositivos previstos nos artigos 3º e 4º, mas já no artigo 1º cabe uma especial atenção, à medida que ele definiu as categorias associadas aos diversos tipos de mobilidade.

Mais que isso, a lei cria as categorias de imigrante, já com a modulação do tempo de permanência – temporários ou permanentes; emigrante, demonstrando a preocupação com os brasileiros residentes no exterior; visitante, para os casos de curtíssima duração; e estabelece a definição de apátrida, facilitando a acolhida de um número crescente de pessoas que vêm perdendo sua nacionalidade.

No artigo 3º, que trata dos princípios e diretrizes da política migratória brasileira, destacam-se, entre outros, os seguintes pontos: a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; o repúdio e prevenção à xenofobia, ao

⁵⁷ Altera o art. 5º da Constituição Federal para estender a todo estrangeiro os direitos inerentes aos brasileiros. Altera os arts. 12 e 14 para conferir aos estrangeiros com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais.

racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional, entre outros pontos relevantes.

Já o artigo 4º, voltado a estabelecer garantias aos migrante, assegura direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; direito à liberdade de circulação em território nacional; direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; direito de reunião para fins pacíficos;

Enfim, não obstante alguns vetos inspirados em visões que defendem medidas restritivas, o país passa a ter uma das legislações mais modernas no trato das políticas migratórias, avançando no tratamento dos pilares que sustentam a integração plena do migrante à sociedade brasileira ao assegurar o pleno acesso aos serviços, garantindo a reunião familiar, reconhecendo a formação acadêmica obtida no exterior, permitindo a associação sindical e política, facilitando a inclusão laboral, repudiando práticas de discriminação, descriminalizando a migração e repudiando práticas de deportações coletivas.

No plano da cooperação internacional, apesar de o país já possuir uma legislação moderna na questão do refúgio – a Lei n. 9.474/1997⁵⁸ e já vir adotando políticas de acolhimento humanitário - como no caso dos haitianos -, ter incluído o dispositivo que permite a concessão desse tipo de visto expressamente na nova lei foi fundamental.

Ademais, a facilitação das remessas, a proteção aos brasileiros residentes no exterior, a cooperação com os Estados de origem, trânsito e destino buscando a proteção dos direitos do migrante e o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina são medidas protetivas importantíssimas

⁵⁸ Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Dentre os destaques está o conceito de refugiado: Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

e que fazem com que avance o trato das questões migratórias nas relações com os demais países envolvidos nessa temática.

Os principais desafios colocados dizem respeito à regulamentação da Lei e ao enfretamento dos vetos colocados pela Presidência da República, pois, embora minoritários, os setores conservadores são suficientemente bem articulados para poderem atuar no sentido de desconfigurar alguns aspectos positivos no processo de regulamentação.

Assim, o espectro da sociedade civil que defende a nova lei deve estar atento para assegurar que o marco legal reflita os anseios por garantir direitos e proteção à pessoa migrante. Além disso, é extremamente necessária a definição do organismo de governo que se incumbirá de conduzir as políticas migratórias no país.

O então Ministério do Trabalho, por meio do CNIg, constituiu Grupo de Trabalho para tratar da regulamentação. Os membros do GT são os próprios conselheiros e conselheiras do CNIg, o que garante a participação da sociedade civil no debate.

Além desses desafios, um outro, revestido de ameaça, é a crescente manifestação organizada de segmentos sociais, assumidamente com posições à direita do campo ideológico, que são contrários à nova lei. São pessoas completamente enganados a respeito das migrações internacionais e que sequer se dão ao mínimo trabalho de conhecer o tema, pois, se o fizessem, teriam a dimensão do quanto são equivocadas suas posições.

Embora em número reduzido, tais segmentos emanam sinais que levam a atitudes preconceituosas, racistas e até mesmo xenófobas, o que deve ser combatido por meio de campanhas educativas e com o poder de polícia naquelas situações mais graves.

Nas últimas décadas do século XX, bem como na década corrente, estão sendo observadas profundas alterações, em escala internacional, no comportamento do fenômeno migratório no Brasil.

Essas mudanças, verificadas tanto na chegada de imigrantes, acompanhada da diversificação dos lugares de origem, quanto na continuada saída de brasileiros, apontavam para necessária atualização do arcabouço jurídico que sustentasse nossas políticas migratórias. Nesse contexto, tornou-se imperioso o sepultamento do Estatuto do Estrangeiro.

Muito embora não seja uma lei dos sonhos, a sociedade brasileira, em particular imigrantes e emigrantes, tem muito a comemorar, dado que, mesmo com os

vetos presidenciais de última hora, avanços fundamentais para garantias de direitos e proteção da pessoa migrante foram colocados em vários dos dispositivos da nova lei.

Os próximos passos apontavam nas seguintes direções: assegurar que a regulamentação preserve esses avanços e que a lei não seja desfigurada nesse processo; reivindicar a imediata definição do organismo de governo que será responsável pela condução das políticas migratórias; buscar reverter de alguma forma os vetos presidenciais, sobretudo aqueles que atingiram os povos indígenas e o que negou anistia aos migrantes que se encontram em situação irregular.

A caminhada não será diferente do que foi até aqui, as disputas seguirão polarizadas, mas o passo maior já foi dado com a aprovação da lei na qual predomina o enfoque nos direitos humanos.

É comum eu não se lembre, mas os refugiados são forçados a fugir de seu país de origem em virtude de um receio maior quanto a sua vida e liberdade e, em grande parte das situações, essas pessoas se veem obrigadas a abandonar sua casa, família e bens na busca de um futuro incerto em um outro Estado. A maioria massacrante não faria essa escolha, se lhe fossem dadas opções.

Por isso, dentre os direitos garantidos à pessoa do refugiado, faz-se necessário destacar o direito fundamental de não ser devolvido ao país em que sua vida ou liberdade esteja sendo ameaçada.

Tal direito constitui um princípio geral do direito internacional de proteção dos refugiados e dos direitos humanos, princípio do *non-refoulement* (não devolução) devendo, portanto, ser reconhecido como um princípio do *jus cogens*. Tal direito encontra-se consagrado no art. 33, n. 1 da Convenção de 1951.

Além disso, é relevante a análise de decisões internacionais que amparam essa doutrina consolidada, sendo o Parecer Consultivo 18/03 – A Condição Jurídica e os Direitos dos Migrantes Indocumentados – o melhor exemplo no sistema interamericano (Corte IDH, 2011).

Princípio do *non-refoulement*, como pedra angular da proteção dos refugiados, aplica-se, apesar de que não tenham sido estes [refugiados] admitidos legalmente no Estado receptor, e independentemente de ter[em] chegado individual ou massivamente (Secretaria Nacional de Justiça, 2014, v. 7, p. 152).

Logo, qualquer decisão regulatória que não traga proteção ao refugiado nesse sentido é proibida internacionalmente e poderá levar à condenação do país. Destaca-se a afirmação de que o princípio do *non-refoulement* é parte do *jus cogens*, que

segundo a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), é uma norma imperativa de direito internacional geral.

Trata-se de “uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza”.

Um desafio para o solicitante de refúgio é a garantia de que terá condições de levar seu pedido para ser analisado diante de órgãos respeitadores do devido processo legal. Na situação de vulnerabilidade dos solicitantes, a falta de garantia do devido processo legal, com espaço para pedido, apresentação de argumentos e possibilidade de recurso, entre outros desdobramentos, pode impedir a efetividade do direito ao refúgio.

Tanto a Lei de Migração quanto o Decreto regulamentador trouxeram uma abordagem ainda inicial de proteção ao emigrante, mas já de grande avanço e inovação.

Sua plena implementação ainda é dificultada, em razão de envolver questões de soberania, pois visa a garantia de direitos em outros territórios. Entretanto, um importante passo foi dado. E espera-se que, por meio desse olhar protetivo e humanizado da lei, esses princípios, diretrizes e direitos sejam gradativa e efetivamente implementados.

A regulamentação da nova Lei realizada por intermédio do Decreto 9.199/17 causou apreensão em parte dos estudiosos que acompanham o tema. Isto porque foi submetido a uma brevíssima consulta pública que durou não mais do que alguns dias.

O texto do Regulamento foi alvo de numerosas críticas formuladas por especialistas, entidades sociais e instituições que se ocupam do tema em nosso país. Malgrado a plena pertinência jurídica, técnica e política de tais críticas, elas foram ignoradas pelo Poder Executivo.

Dentre os temas mais criticados na edição do Decreto estão a criminalização da migração; as barreiras para visto de trabalho; a ampliação da dupla punição e a questão do visto humanitário.

A Lei de Migração estabelece que nenhuma pessoa pode ser presa por estar em situação migratória irregular — o que pode acontecer com quem não possui um documento específico exigido pelo Brasil, por exemplo. O decreto abre a possibilidade de prisão para migrantes em situação irregular por solicitação da Polícia Federal.

A lei aprovada no Congresso permitia um visto temporário para migrantes em busca de trabalho para se estabelecer no Brasil. O decreto condiciona tal visto a atividades laborais específicas.

É o clássico dispositivo que determina quem é bem-vindo e quem não é no Brasil, uma lógica do Estatuto do Estrangeiro, e a Lei de Migração fala da igualdade de tratamento e oportunidade aos imigrantes e seus familiares.

Migrantes que infringirem a lei no Brasil podem ser duplamente punidos, ao serem presos e, depois de cumprirem a pena, deportados. Enquanto aguardam a expulsão, não têm direito à regularização da situação migratória, uma “contradição com o texto da lei, falando que todo mundo tem direito à regularização”, disse a pesquisadora.

A Lei de Migração passou a reconhecer a possibilidade legal do Brasil conceder vistos humanitários — que já vinham sendo direcionados a imigrantes haitianos e sírios nos últimos anos, baseados apenas em portarias ministeriais, sem nenhuma lei que garantisse sua existência.

A expectativa era de que o decreto regulamentasse esse tipo de visto, mas Temer optou por adiar essa definição, que será feita por uma comissão interministerial sem data para acontecer.

Mas, quais os reais ganhos obtidos pelo Brasil com a publicação da Lei 13.445/17, dada a defasagem de quase 40 anos (Lei 6.815/80) de uma ausência de marco legal que atendesse aos desafios sobre a matéria?

Pode-se afirmar que a referida Lei trouxe diversas inovações. Instituição de direitos e garantias aos imigrantes, que passaram a ser vistos como sujeitos de direitos e não mais com objeto de acompanhamento ou titulares de direitos restritos.

A regularização migratória passa a ser incentivada e não mais criminalizada como até então era tratada. Há de se ponderar, porém, que tal criminalização se deu em outro momento da história, onde a preocupação era mais focada em questões de segurança nacional e menos em humanidade. A ótica dos direitos humanos na nova lei superar a antiga noção de interesses nacionais e segurança nacionais, que são princípios importantes, mas deixam de ser a questão central na seara migratória;

Trouxe também a possibilidade de regularização sem ter que sair do país (autorização de residência), o que antes não ocorria, diante da regra geral da obtenção do visto no exterior e hipóteses ínfimas de permanência (ex: prole/cônjuge).

Destaca-se também a questão da flexibilidade ao estado Brasileiro para a adoção de políticas públicas na área de imigração, de maneira que, por exemplo, novas hipóteses de autorização de residência podem ser deferidas por política migratória, por ato dos Ministros da Justiça e do Ministro das Relações Exteriores, o que não ocorria antigamente, onde inovações nessa área demandavam edição de lei em sentido estrito. Citam-se como exemplo as portarias de autorização de residência para haitianos, venezuelanos, sírios, dentre outras.

Passou a haver a previsão legal da chamada acolhida humanitária para imigrantes, mediante expedição de vistos ou autorização de residência, como de fato houve com o caso dos haitianos e sírios, bem como possibilidade de obtenção de visto ou residência por motivo de saúde ou casos especiais/omissos, assim como para aqueles que tenham sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória.

Outras questões igualmente importantes foram postas em xeque e reavaliadas, tais como a previsão legal do reconhecimento de apatridia e naturalização facilitada para essa população previsão agora em lei da questão do asilo; desburocratização de processos migratórios; possibilidade de isenção de taxas migratórias em caso de hipossuficiência e consagração do direito da não devolução em todas as hipóteses de retiradas compulsórias e não somente ao refugiado (Art. 62. Não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão de nenhum indivíduo quando subsistirem razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco a vida ou a integridade pessoal).

3.3 A Política comum europeia em matéria de imigração

Milhares de pessoas têm chegado à Europa em busca de asilo. Esta proteção é concedida àqueles que fogem dos seus países de origem e aos quais não podem regressar devido ao perigo real de serem perseguidos ou sofrer ofensas graves.

Em 2015, as Nações Unidas estimavam cerca de 244 milhões de migrantes internacionais no mundo, integrando neste grupo todos os indivíduos que residiam num país diferente daquele onde nasceram (UN, 2016).

Uma das parcelas mais significativas desse universo é composta por refugiados. Em 2015, o total de refugiados chegava a 19,6 milhões de indivíduos, isto é, 8% de todos os migrantes internacionais (UN, 2016).

A sua distribuição pelo mundo refletia muito maior dispersão do que a do total dos migrantes, residindo na Europa apenas cerca de 1,5 milhão de refugiados (UN, 2016). A maioria residia no Sul global: cerca de nove, em cada dez refugiados, viviam em países em vias de desenvolvimento (UN, 2016)⁵⁹.

Sem prejuízo de os indivíduos terem um significativo grau de autonomia na decisão de migrar, que explica em larga medida a escolha dos meios e do país de destino, fatores estruturais de várias índoles induzem o comportamento dos indivíduos. Entre eles, destaca-se a estrutura de oportunidades da sociedade de origem e das sociedades de destino.

O desencadear dos movimentos mais recentes de refugiados, em particular os que resultam do agravamento dos conflitos nos países do Médio Oriente e Norte da África, com relevo para a guerra na Síria, aumentou substancialmente estas cifras.

Apenas na União Europeia (UE), um pouco mais de um milhão de indivíduos, incluindo requerentes de asilo, chegaram, por terra e mar, em 2015 (OIM, 2015). Em 2016, estimam-se cerca de 388 mil indivíduos, a quase totalidade por mar (OIM, 2016).

Entre as causas desses movimentos recentes para a Europa, estão os conflitos nos países vizinhos, mas não se esgotam neles. Segundo a OIM (2015), entre os 1.046.599 indivíduos entrados em 2015, metade (50,2%) provinha da Síria, seguidos por aqueles oriundos do Afeganistão (20,2%) e do Iraque (7,1%). Países como a Eritreia, Paquistão, Nigéria, Irão e Somália representavam, cada um, entre 4,2% e 1,6% dos fluxos (OIM, 2015).⁶⁰

Os fluxos de refugiados não refletem um conjunto de eventos aleatórios, mas, antes, traduzem causalidades e padrões que se associam a fatores estruturais que os orientam.

Os Estados-Membros da União Europeia são responsáveis pela análise dos pedidos de asilo e por decidir quem beneficiará de proteção. Em especial, a

⁵⁹ Dados obtidos no site: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/priorities/migracao>. Aceso em 20/12/2019.

⁶⁰ Dados extraídos do relatório. "A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias". Disponível em: www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00073.pdf INCLUIR DATA DE ACESSO

Comissão⁶¹ trabalha para garantir que são tomadas medidas adequadas de proteção infantil.

Milhares de pessoas morreram no mar na tentativa de alcançar a União Europeia. Quase 90%⁶² dos refugiados e migrantes pagaram a organizações criminosas e a passadores para os fazerem atravessar fronteiras.

Numa grande parte da União, as pessoas podem circular livremente sem controles nas fronteiras internas, mas o fluxo de migrantes levou alguns países da UE a reintroduzir controles temporários nas suas fronteiras com outros Estados *Schengen*.

A União Europeia aumentou a sua capacidade de realização de operações de busca e salvamento no Mediterrâneo e de combate às redes criminosas. Ao triplicar os recursos disponíveis, ajudou a salvar mais de 400.000 vidas em 2015 e 2016. Foram capturados mais de 2.000 traficantes e passadores e foram removidas 375 embarcações.

Nesse contexto, a União Europeia trabalha com os cinco principais países de origem e de trânsito na África (Etiópia, Mali, Níger, Nigéria e Senegal). Por exemplo, a cooperação entre a UE e o Níger contribui para reduzir o fluxo de trânsito através do Sara, com financiamento da União a apoiar o emprego por conta própria nas zonas de trânsito e seis centros para migrantes vulneráveis, bem como apoio prático da UE no terreno para ajudar a combater o contrabando e o tráfico de seres humanos.

A Declaração UE-Turquia, de março de 2016, tem como objetivo impedir o fluxo descontrolado de migrantes que atravessam o mar Egeu. O acordo também prevê vias legais para a entrada de refugiados na Europa. Consequentemente, o número de refugiados e migrantes provenientes da Turquia foi significativamente reduzido.

Ademais, a União Europeia prestou apoio à Grécia e à Itália para o estabelecimento dos chamados centros de registro, a fim de ajudar as autoridades destes países a gerir melhor os fluxos de imigração.

⁶¹ A Comissão Europeia é a instituição que é politicamente independente e que representa e defende os interesses da União Europeia na sua globalidade. Propõe, além da legislação, política e programas de ação e é responsável por aplicar as decisões do Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia.

⁶² Dado extraído do Relatório “A EU e a Crise da Migração”. Disponível em: <file:///C:/Users/fernandowma/Downloads/NA0417265PTN.pt.pdf>.

Neste contexto, foram também enviados peritos dos Estados-Membros para ajudar a selecionar, identificar e registrar as pessoas que chegam e informá-las sobre o seu direito de requerer proteção internacional.

A UE tem vindo a aumentar a taxa de regresso ao país de origem dos migrantes em situação irregular e sem direito a permanecer na União. Os Estados-Membros concordaram em aplicar as regras em matéria de regresso de forma mais ativa, cabendo à Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (*Frontex*) coordenar os voos de regresso.

O programa voluntário de reinstalação acordado pelos Estados-Membros prevê que 22.500 pessoas venham a ser transferidas para fora da UE. Até julho de 2017, cerca de 16.500 pessoas tinham sido reinstaladas em 21 Estados de reinstalação⁶³.

A ajuda humanitária prestada pela União Europeia ajuda os refugiados e migrantes em países fora da UE, tais como o Iraque, Jordânia, Líbano e Turquia. A fim de apoiar o Mecanismo em favor dos refugiados na Turquia, a União Europeia e os seus Estados-Membros já afetaram 2,2 mil milhões de euros à ajuda humanitária e não humanitária.

A União Europeia é, também, um dos principais financiadores da resposta internacional à crise síria, tendo já aportado mais de 9,4 mil milhões de euros em ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento.

Os novos movimentos de refugiados, em particular os que se têm dirigido à Europa desde o início da segunda década do século XXI, têm colocado profundos desafios à observação e análise teórica dos fluxos, bem como ao regime internacional de direitos humanos e ao enquadramento legal existente.

Com as novas características e causalidades dos movimentos migratórios, as categorias tradicionais de análise, que alicerçaram a produção científica e muitos instrumentos jurídicos, estão hoje colocadas em causa.

É nesse ponto que se tem argumentado que a distinção entre “migrantes” e “refugiados” é cada vez menos clara, tornando difíceis a análise e regulação de ambos movimentos. Não é fácil – nem é talvez possível – distinguir a “intensidade” das causas de repulsão e as formas assumidas pelo sancionamento (político, social, económico) dos países de destino, isto é, o papel e as características do efeito de atração.

⁶³ Dado extraído do Relatório “A EU e a Crise da Migração”. Disponível em: www.NA0417265PTN.pt.pdf.

As novas realidades questionam os velhos conceitos e interpretações, no plano teórico, e as reações das sociedades de origem e de destino, no plano prático. Afinal, os fluxos atuais resultam de uma combinação complexa de mecanismos de atração e repulsão, envolvendo a agência individual e fatores estruturais de enquadramento supra individuais.

É da interação complexa e dinâmica entre decisões racionais dos agentes, incluindo a escolha dos meios e dos países de destino, e fatores de enquadramento, incluindo o contexto econômico, social e político, bem como redes organizadas de contrabando e tráfico de migrantes, que resultam os fluxos migratórios em concreto.

Nesse sentido, a linha divisória entre “migrantes” e “refugiados” deixou, na prática, de existir, sendo múltiplas as confluências e semelhanças entre ambos os conceitos e indiferenciadas muitas das causas e consequências desses fluxos. Apesar de ser tentador distinguir movimentos “voluntários” de “forçados”, a observação dos fluxos concretos revela a natureza híbrida intrínseca a eles.

Muitos dos migrantes “voluntários” – por vezes designados como migrantes econômicos – são, na realidade, “forçados” a deixar suas regiões de origem, devido a situações de grande privação absoluta ou relativa. Por sua vez, muitos dos migrantes “forçados” – a designação em que cabem habitualmente os refugiados – ponderam racionalmente as oportunidades, procurando melhorar suas condições de vida e tentando chegar ao destino desejado.

Apenas em situações extremas, como a de fuga a um risco iminente, a distinção é clara. Todavia, quando um refugiado abandona um campo de acolhimento com condições indignas de vida, deixa um país onde foi reinstalado ou recolocado, ou quando procura se reunir a familiares já emigrados, comporta-se como tantos outros migrantes “voluntários”.

No plano político e jurídico, os desafios que se colocam ao atual enquadramento internacional e nacional são inúmeros. A nível internacional, mantêm-se em vigor a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, em larga medida, desenhados para o mundo do pós-Segunda Guerra Mundial.

No caso da UE, a dinâmica recente é maior, com as revisões da Convenção de Dublin, várias diretivas comunitárias e a mais recente Agenda Europeia para as Migrações. Porém, a nível nacional, as legislações são muito variadas, bem como as interpretações e aplicações das regras gerais.

No caso da UE, o maior problema reside na incapacidade de construir uma verdadeira política comum, quer de imigração, quer de apoio a refugiados. É certo que existe um enquadramento mínimo europeu, sobretudo a nível da gestão dos fluxos, por força das diretivas comunitárias e da regulamentação sobre asilo e refugiados.

A ausência de uma dimensão europeia plena da política de imigração resulta não só da natureza dos Estados nacionais, que continuam a encarar a movimentação de pessoas como um assunto de soberania nacional, mas também das pressões crescentes dos fluxos atuais, que tornam mais difíceis soluções políticas amadurecidas e consensuais.

No plano social, outros desafios emergem, entre eles, as reações negativas das opiniões públicas e de vários grupos políticos europeus aos problemas dos migrantes e dos refugiados.

A proliferação de atitudes negativas ou hostis por parte de alguns segmentos da população, a associação (geralmente abusiva) entre os fluxos migratórios e a insegurança, a radicalização das posições e o aumento significativo do apoio eleitoral a partidos políticos de extrema-direita são sinais que não podem ser ignorados na gestão dos fluxos.

Existem muitas incertezas e incapacidades de previsão nesse domínio. Contudo, as situações de mudança social rápida devem ser objeto de análise teórica cuidada e os problemas urgentes devem ser resolvidos. A atual crise de refugiados na Europa constitui um desafio teórico, legal, político e moral para as sociedades europeias.

A sua resolução passa pela importância de conhecer cientificamente esta realidade, agir sobre as representações públicas (divulgando fatos e não mitos), capacitar as decisões políticas e apoiar os meios complementares de ação – como as iniciativas da sociedade civil – nesta área.

A UE tem competência para definir as condições de admissão e de residência de nacionais de países terceiros, que entram e residem legalmente num Estado-Membro, nomeadamente para efeitos de reagrupamento familiar.

A base legal se encontra disposta nos artigos nº 79 e nº 80 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que explicita em seu texto:

Art 79: “A União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração

ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos.

2. Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam medidas nos seguintes domínios: a) Condições de entrada e de residência, bem como normas relativas à emissão, pelos Estados-Membros, de vistos e de títulos de residência de longa duração, inclusive para efeitos de reagrupamento familiar; b) Definição dos direitos dos nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado-Membro, incluindo as condições que regem a liberdade de circulação e de permanência nos outros Estados-Membros; c) Imigração clandestina e residência ilegal, incluindo o afastamento e o repatriamento de residentes em situação ilegal; d) Combate ao tráfico de seres humanos, em especial de mulheres e de crianças.

3. A União pode celebrar com países terceiros acordos destinados à readmissão, nos países de origem ou de proveniência, de nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de entrada, de presença ou de residência no território de um dos Estados-Membros”.

Art 80: “As políticas da União referidas no presente capítulo e a sua execução são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro. Sempre que necessário, os atos da União adotados por força do presente capítulo conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio.”⁶⁴

Cabe à União prevenir e reduzir a imigração irregular, em especial através de uma política de regresso eficaz, respeitando os direitos fundamentais. Tem a competência também de celebrar acordos com países terceiros para a readmissão, no país de origem ou de proveniência, de nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de admissão, presença ou residência num dos Estados-Membros.

A União pretende estabelecer uma abordagem equilibrada de gestão da imigração regular e combater a imigração irregular. Uma gestão adequada dos fluxos migratórios implica garantir um tratamento justo aos nacionais de países terceiros que residem legalmente nos Estados-Membros, aperfeiçoar as medidas de combate à imigração irregular, nomeadamente o tráfico de seres humanos e a introdução clandestina de migrantes, e promover uma cooperação mais estreita com os países terceiros em todas as áreas

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009, introduziu a co-decisão e a votação por maioria qualificada para a imigração regular, bem como uma nova base jurídica que visa promover medidas de integração, além de pautar que as competências da UE, nesse domínio, são partilhadas com os Estados-Membros, nomeadamente no que respeita aos volumes de admissão de

⁶⁴ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>.

migrantes autorizados a entrar legalmente num Estado-Membro, para então procurarem emprego (artigo 79.º, n.º 5, do TFUE).

A Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade, adotada pela Comissão em 2011, estabelece um quadro geral para as relações da UE com países terceiros em matéria de migração. Essa abordagem inclui quatro pilares: a imigração regular e a mobilidade, a imigração irregular e o tráfico de seres humanos, a proteção internacional e a política de asilo, bem como a maximização do impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento. Vale mencionar que os direitos humanos dos migrantes constituem uma questão transversal nessa abordagem.

O Programa de Estocolmo sobre um espaço de liberdade, de segurança e de justiça (ELSJ), adotado em dezembro de 2009 para suceder aos programas plurianuais de Tampere (1999) e de Haia (2004), chegou ao seu termo em dezembro de 2014.

Em 13 de maio de 2015, a Comissão adotou uma agenda, que propõe medidas imediatas para fazer face à situação de crise que reina no Mediterrâneo, bem como as ações a empreender nos próximos anos, com vista a assegurar uma melhor gestão dos fluxos migratórios em todos os seus aspectos.

A Comissão oferece orientações a médio e longo prazo, em quatro direções: a) reduzir os incentivos à migração irregular; b) gerir as fronteiras, salvando vidas e garantindo a segurança; c) desenvolver uma política comum em matéria de asilo mais forte; e d) criar uma nova política de migração regular mediante a modernização e o reexame do regime de cartão azul, a identificação de novas prioridades para as políticas de integração, bem como a otimização dos benefícios da política de migração para as pessoas visadas e os países de origem.

Em maio de 2018, a Comissão publicou um relatório intercalar sobre a concretização da Agenda Europeia da Migração, que analisa os progressos realizados e as lacunas na aplicação da Agenda.

Desde 2008, foram adotadas várias diretivas importantes em matéria de imigração, tendo várias delas sido já revistas. Atualmente, a Comissão está a efetuar um balanço de qualidade (avaliação REFIT) para avaliar e analisar a atual legislação da UE em matéria de migração legal, como se descreve a seguir; os primeiros resultados deveriam ser publicados em 2018.

Na sequência das dificuldades encontradas na adoção de uma disposição geral que abranja toda a imigração laboral na UE, a abordagem atual consiste na adoção

de legislação setorial, por categoria de migrantes, de modo a instituir uma política de imigração regular.

A Diretiva 2009/50/CE, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeito de emprego altamente qualificado, introduziu o cartão azul europeu, um procedimento acelerado de emissão de uma autorização de residência e de trabalho especial, com condições mais atrativas para os trabalhadores de países terceiros aceitarem empregos altamente qualificados nos Estados-Membros.

A Diretiva Autorização Única (2011/98/UE), por sua vez, define um procedimento comum simplificado para os nacionais de países terceiros que apresentem um pedido de autorização de residência ou de trabalho num Estado-Membro, bem como um conjunto comum de direitos a conceder aos imigrantes em situação regular.

A Diretiva 2014/36/UE, adotada em fevereiro de 2014, estabelece as condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal.

Os trabalhadores sazonais migrantes podem permanecer de forma legal e temporária na União por um período máximo de cinco a nove meses (consoante o Estado-Membro) para exercer uma atividade dependente do ritmo das estações do ano, mantendo o seu principal local de residência num país terceiro. A diretiva clarifica igualmente o conjunto de direitos conferidos a esses trabalhadores migrantes.

A Diretiva 2014/66/UE, relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas, foi adotada em 15 de maio de 2014.

A diretiva permite às empresas e às multinacionais procederem à transferência temporária dos seus gestores, especialistas e estagiários para as suas sucursais ou filiais situadas na União Europeia.

A Diretiva (UE) 2016/801, concernente às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação *au pair*, foi adotada em 11 de maio de 2016 e deve ser transposta até 23 de maio de 2018.

Por fim, o estatuto de nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração na União Europeia continua a ser regulamentado pela

Diretiva 2003/109/CE do Conselho, alterada em 2011 com vista ao alargamento do seu âmbito a refugiados e a outros beneficiários de proteção internacional.

Sobre a imigração irregular, o chamado «pacote relativo aos passadores» inclui a Diretiva 2002/90/CE⁶⁵ do Conselho relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares e a Decisão-quadro 2002/946/JAI que estabelece sanções para combater essas infrações.

A Comissão considerou que, nessa altura, não havia elementos de prova suficientes que apontassem para a atual e repetida instauração de ações penais contra indivíduos ou organizações de ajuda humanitária e concluiu que o quadro jurídico da União para combater o tráfico de migrantes continua a ser necessário no contexto atual.

Considerou, além disso, que uma revisão do pacote relativo aos passadores não permitiria obter mais valor acrescentado do que a sua plena e efetiva aplicação, tendo-se então chegado a um consenso generalizado de que as medidas não legislativas de apoio às autoridades dos Estados-Membros, organizações da sociedade civil ou outras partes interessadas, incluindo o reforço da cooperação com os países terceiros, poderia trazer um valor acrescentado.

A resolução do Parlamento, de 5 de julho de 2018, instou a Comissão a elaborar orientações para os Estados-Membros evitarem que o auxílio humanitário seja criminalizado, tendo sido realizada uma audição sobre este tema em setembro de 2018.

A Diretiva Regresso (2008/115/CE)⁶⁶ define normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. O primeiro relatório sobre a aplicação da diretiva foi adotado em março de 2014.

Em setembro de 2015, a Comissão publicou o plano de ação da UE em matéria de regresso e, subseqüentemente, em outubro de 2015, o Conselho adotou as suas conclusões sobre o futuro da política de regresso.

Em março de 2017, a Comissão complementou o plano de ação com uma comunicação intitulada «Uma política de regresso mais eficaz na União Europeia

⁶⁵ Íntegra disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0090&from=EN>. Acesso em 21/05/2019.

⁶⁶ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN>. Acesso em 21/05/2019.

— Plano de Ação renovado» e uma recomendação relativa ao aumento da eficácia dos regressos

Em setembro de 2017, publicou uma versão atualizada do seu “Manual de Regresso” que fornece orientações para o exercício das funções das autoridades nacionais encarregadas de executar as atividades de gestão do regresso de migrantes.

Além disso, em 2016, o Parlamento e o Conselho adotaram o Regulamento EU 2016/1953, relativo ao estabelecimento de um documento de viagem europeu para o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular.

A Diretiva 2009/52/CE estabelece sanções e medidas a serem aplicadas nos Estados-Membros contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular. O primeiro relatório sobre a aplicação da referida diretiva foi apresentado em 22 de maio de 2014.

Os chamados comitês mistos de readmissão acompanham a sua aplicação. Esses acordos estão ligados a acordos de facilitação da emissão de vistos, que têm por objetivo proporcionar os incentivos necessários para as negociações de acordos de readmissão no país terceiro em causa, sem aumentar a migração irregular.

3.4 O princípio da solidariedade aplicado as crises migratórias europeias

A Europa além de um espaço geográfico também poder ser encarada como uma grande casa de cultura ampla comum. Após vários séculos de disputas entre Estados nacionais o Continente vive seu maior tempo contínuo de paz.

A Europa é uma União Política na qual os valores da paz, da não discriminação de nenhuma natureza, e da abertura ao mundo não europeu assumem um papel cada vez mais importante⁶⁷. É certo que “a diversidade constitui uma característica intrínseca da construção europeia e também um seu princípio fundamental”.⁶⁸

Isto não quer dizer que inexistem problemas e dificuldades a serem enfrentadas, e uma dessas dificuldades, sem dúvida, é o caso da emergente migração ocorrida nos primeiros oito meses do ano de 2015, onde milhares de estrangeiros de países terceiros cruzaram irregularmente as fronteiras da União.

Tal situação emergiu uma crise migratória, sobretudo na República Italiana e na República Helênica, quando cerca de 116 mil migrantes cruzaram o mar

⁶⁷ FERREIRA, Joel Hasse. União europeia: hoje e o futuro, 1ª ed. Edições Sílabo: Lisboa, 2012.

⁶⁸ JERÓNIMO, Patrícia. Diversidade cultural, religiosa e linguística: a União respeita a diversidade cultural, religiosa e linguística. Coimbra: Almedina, 2013, p. 269-288. In SILVEIRA, A; CANOTILHO, M.

mediterrâneo e adentraram suas fronteiras. Itália e Grécia precisaram ser socorridas pela União Europeia, que, através de seus órgãos competentes, emitiu a Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que estabeleceu medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor destes países.

Dentre outras medidas, o Conselho definiu, de forma criteriosa, realizar a recolocação de um número específico de migrantes a partir da Itália e da Grécia em outros Estados-membros, com prazo determinado e subsídios necessários, porém a República Eslovaca e a Hungria, cada qual através de ação individual, porém que foi apensada a um mesmo Acórdão, apoiada pela República da Polônia, intentaram junto ao Tribunal de Justiça da União Europeia contra o Conselho da União Europeia, a fim de, sobretudo, anular a Decisão do Conselho que definira as condições de apoio da União aos países que receberam os migrantes.

É evidente a importância do princípio da solidariedade aplicado ao caso das crises migratórias europeia de 2015 e brasileira-venezuelana. Ou seja, o princípio jurídico da solidariedade e a partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-membros, no domínio do asilo e da migração, é de fundamental necessidade para que se resolva a crise de modo efetivo e prático, sem sobrecarregar aqueles Estados, que por questão de fronteiras estão a mercê do ingresso de estrangeiros.

A principal alegação de ameaça a soberania dos Estados-Membros não pode se sobrepor ao direito fundamental a própria vida, que muitos destes migrantes requer. Ao se sujeitarem a Comunidade, isto é, a União, a coesão e a solidariedade em relação aos membros estão implícitas neste processo, como espelho da prevalência dos interesses que lhe são comuns sobre os interesses que os separam, se impondo um poder integrado, que seja, simultaneamente, a expressão das referidas ideias de solidariedade e de coesão e o modo de afirmação destas, e que se traduza em relações de subordinação entre a Comunidade e os seus membros, melhor, subordinação dos Estados-membros da Comunidade em relação a esta.

O princípio jurídico da solidariedade é um destes princípios que serviram de base e inspiração aos países fundadores da integração europeia, e que agora se faz deveras importante para a continuidade e aperfeiçoamento do projeto europeu.

E, portanto, a efetividade do princípio da solidariedade no caso da crise migratória do mediterrâneo, do ano de 2015, não deve ser encarada como um

ponto fora da curva, mas sim como um dever dos Estados-Membros, que aceitaram se integrarem a União Europeia, estando assim sujeitos ao seu Direito⁶⁹.

3.5 Marco legal brasileiro para a proteção aos refugiados

A Constituição Federal de 1988 traz em seu título I, que trata dos princípios fundamentais, um elenco de princípios que devem orientar as ações do Brasil, entre as quais as de escopo internacional, como a prática do refúgio.

Por princípios, entende-se as linhas gerais que devem ser adotadas pelo governo brasileiro no exercício de suas atividades. Trata-se de regras jurídicas que, ao mesmo tempo em que fundamentam as demais regras, apontam os objetivos a serem alcançados por elas, tendo, assim, papel de destaque nos ordenamentos jurídicos.

A Constituição Federal de 1988 elenca em seu artigo 1.^o os seus fundamentos⁷⁰, entre os quais se destaca a dignidade da pessoa humana, que vai pautar toda a proteção dos direitos humanos no Brasil. No artigo 3.^o, que se encontra dentro do título dos princípios fundamentais, estabelece seus objetivos fundamentais,⁷¹ e, com isso, inova a prática constitucional brasileira, posto que, ao deixar claro quais os objetivos que pretende atingir, obriga a todos (Estado, sociedade civil e indivíduos) a se comprometerem com a sua realização.

Constituem, ainda, princípios elencados pela Constituição Federal de 1988 os relativos às relações internacionais, presentes no artigo 4.^o,⁷² conforme ensina José Afonso da Silva:

⁶⁹ MORAES, M. C. B., et. al. O princípio da solidariedade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 167-190. In PEIXINHO, M. M.; GUERRA, I. F.; NASCIMENTO FILHO, F. (Org.) Os princípios da Constituição de 1988.

⁷⁰ “Artigo 1.^o – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania, II – a cidadania, III – a dignidade da pessoa humana, IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, V – pluralismo político”.

⁷¹ “Artigo 3.^o – Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária, II – garantir o desenvolvimento nacional, III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

⁷² “Artigo 4.^o – 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. Parágrafo único – A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política e social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Os princípios relativos à comunidade internacional são definições precisas de comportamento do Brasil como pessoa jurídica de Direito Internacional⁷³. Entre esses princípios destaca-se, para o estudo em tela, a prevalência dos direitos humanos, prevista no inciso II do supracitado artigo e a concessão de asilo político, estipulada no inciso X do mesmo diploma legal.

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

Dessa feita, a Constituição Federal de 1988 traz as bases legais para a efetivação do instituto do refúgio no Brasil, bem como dispõe sobre o tratamento jurídico a ser dispensado aos solicitantes de refúgio e refugiados – enquanto estrangeiros – no Brasil, mostrando-se consciente da importância do tema no atual momento da comunidade internacional.

A Constituição também faz menção à celebração de instrumentos internacionais, os quais apresentam fases em sua elaboração, que são diferentes caso se trate de um tratado bi ou multilateral. Para os fins do presente estudo sobre refugiados, são esses últimos que de perto interessam.

Um tratado multilateral, tal qual a Convenção de 51, apresenta no máximo quatro fases de criação, de acordo com João Grandino Rodas: (1) a negociação, em que são estabelecidos os deveres e obrigações que decorreram do tratado, (2) a assinatura, em que um representante do Estado qualificado para tal, ou por sua função ou por possuir autorização formal para tal, consubstanciada em uma “Carta de Plenos Poderes”, autentica o texto convencionado com sua assinatura, (3) a aprovação legislativa do tratado pelos Estados que objetivam se tornar parte deles e (4) a ratificação.⁷⁴

Quanto às duas primeiras (negociação e assinatura) e à última fase, não existe controvérsia que mereça atenção no trabalho em curso. Contudo, no que concerne à

⁷³ Curso de Direito constitucional positivado. 5. ed. São Paulo: RT, 1989, p. 84 apud DALLARI, P. B. *Constituição e relações exteriores*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 152

⁷⁴ *Tratados internacionais*. São Paulo: RT, 1991

terceira fase, a aprovação legislativa do tratado, devem-se destacar alguns pontos relevantes.

A necessidade de aprovação e, conseqüentemente, de transposição de uma norma internacional para o ordenamento nacional, ou a ausência dela levou ao aparecimento de duas teorias sobre o relacionamento do direito interno com o Direito Internacional: a teoria monista e a teoria dualista.

O principal ponto de divergência entre os adeptos do monismo é a prevalência de uma norma sobre a outra, em caso de conflito. De um lado, há os que apontam a primazia do direito interno sobre o Direito Internacional.

A maioria dos Estados adeptos de tal posicionamento explica sua posição por meio do recurso à história, afirmando que uma norma recente de Direito Internacional não pode alterar regras internas que datam de tempos imemoriais.

Além disso, a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969, demonstrando também a adoção dessa doutrina, estipula em seu artigo 27 que: “Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o descumprimento de um tratado”.

Assim, se o direito interno e o Direito Internacional formam um todo único, não há que se falar em transformação de uma norma internacional em interna, pois se pressupõe a sua validade sem tal formalismo.

Já a doutrina dualista entende que a ordem interna e a ordem internacional constituem esferas distintas, independentes e separadas, e que, portanto, não se inter-relacionam.

A justificativa para a adoção dessa tese é o fato de os direitos internos e internacional terem sujeitos (indivíduos e Estados), objetos (relações internas e relações internacionais) e origem (um Estado e a comunidade de Estados) distintos.

A maioria dos doutrinadores, dispendo tese que parece ser a mais adequada à realidade brasileira, entende que o Brasil aderiu à teoria dualista, tanto em decorrência de julgados do Supremo Tribunal Federal como pelas exigências expressas na Constituição que estipula:

Art. 84 – Compete exclusivamente ao Presidente da República: [...] VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais sujeitos a referendo do Congresso Nacional”,
“Art. 21 – Compete à União: I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”, e

“Art. 49 – É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional [...]

Em face disso, há a necessidade de processo de recepção para que um tratado possa vigorar no Brasil. Assim, cumpre tecer-se breves notas sobre o procedimento de recepção que um tratado, após ter sido negociado e assinado, deve seguir para ser incorporado pelo ordenamento jurídico interno brasileiro.

Outros estudiosos apontam, ainda, a superioridade das normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos sobre qualquer legislação interna, mais uma vez, desde que mais protetivos, indicando que aquelas seriam um exemplo da flexibilização da noção de soberania estatal, uma vez que a dignidade da pessoa humana, bem que se dispõe a proteger, seria superior a essa.

Cumprido, ainda, salientar dentro do tema dos tratados, que, no que tange aos refugiados, essa temática apresentava maior relevância até 1997, quando foi editada a lei nacional sobre o tema, que passou a conviver com os tratados já ratificados pelo Brasil, os quais asseguravam os patamares mínimos da proteção internacional aos refugiados.

Apesar disso, ressalta-se que, até 1997, a questão era de extrema relevância, especialmente durante a ditadura militar, quando a prevalência dos direitos humanos não vigia como um dos princípios do Estado brasileiro, e não havia legislação nacional sobre o tema dos refugiados.

Tal questão é fundamental, uma vez que os direitos, em especial os sociais, econômicos e culturais, assegurados aos refugiados pela lei nacional, derivam diretamente dos diplomas internacionais, não sendo declarados diretamente pela lei nacional.

Dessa feita, caso os diplomas internacionais se alterem os direitos garantidos aos refugiados também sofrerão mudanças, razão pela qual a temática da recepção dos tratados internacionais pelo ordenamento jurídico brasileiro é, ainda, relevante.

3.6 Direito dos refugiados e a nova lei de migração

A nova Lei de Migração brasileira estabelece direitos e deveres para migrantes e turistas no Brasil. Ela reconhece o migrante, independentemente de sua

nacionalidade, como um sujeito de direitos, e promove o combate à xenofobia e a não-discriminação como princípios da política migratória brasileira.

Ela também moderniza o sistema de recepção e registro dos migrantes, além de incluir artigos específicos para casos de apátrida (quando a pessoa não possui nacionalidade).

Dois outros pontos merecem destaque: em primeiro lugar, o reconhecimento da contribuição dos migrantes para o desenvolvimento econômico e cultural do Brasil, tanto no passado como no presente. Com esse reconhecimento, possibilita-se que tal contribuição tenha continuidade no futuro.

Em segundo lugar, a nova lei também se estende aos brasileiros no exterior (por isso, o nome “Lei de Migração”, e não “Lei de Imigração”, como tem sido veiculado erroneamente em determinadas redes).

Convém destacar que a nova Lei de Migração é elogiada por organismos internacionais e, em conjunto com a Lei de Refúgio de 1997 e a lei sobre tráfico de pessoas de 2016, coloca o Brasil em uma posição de vanguarda, tanto na proteção dos direitos do migrante, quanto no combate a organizações criminosas que se aproveitam da migração para a prática de atos ilícitos.

De fato, a nova legislação vai na contramão do que tem sido feito por outros países, especialmente Estados Unidos e Europa. Mas essa é, na verdade, uma das virtudes da Lei de Migração, por ser uma resposta humanitária e humana a um mundo que caminha para criminalizar o outro, criminalizar um fenômeno social que molda sociedades no planeta desde os primórdios das civilizações.

É importante entender por que se consideram algumas pessoas que deixam seus países migrantes, enquanto se chamam outras de refugiados. Essa definição existe desde a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, que afirma que refugiados são pessoas que se encontram fora do seu país por causa de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou participação em grupos sociais e que não possa ou não queira voltar para casa.

Hoje em dia, também são considerados refugiados aqueles que fogem de seu país de origem por causa de conflitos armados, violência generalizada e violação massiva dos direitos humanos.

A Convenção de 1951 também determina casos em que a pessoa não tem direito ao status de refugiado, como quando o migrante é criminoso de guerra.

Por isso, nem todo migrante possui tal status. Um exemplo disso são os haitianos, que têm aumentado em número no Brasil nos últimos anos. Eles não possuem o status refugiados, apesar de estarem saindo do Haiti devido a condições degradantes de vida, sobretudo após o terremoto que atingiu o pequeno país caribenho em 2010. Nesse caso, possuem vistos emitidos pelo governo brasileiro de residência permanente por razões humanitárias.

De acordo a Polícia Federal, em 2015, o Brasil abrigava cerca de 1,8 milhão de migrantes – menos de 1% de nossa população total. Por outro lado, o Ministério das Relações Exteriores estima que 3 milhões de brasileiros residam no exterior. Ou seja, há mais brasileiros migrantes do que pessoas de outros países em nosso território. Por isso, o termo “invasão” é, no mínimo, equivocado.

No caso específico dos refugiados, o Brasil tem menos de 10 mil reconhecidos pelo governo e cerca de 25 mil solicitações de refúgio aguardando avaliação, de acordo com o CONARE, ligado ao Ministério da Justiça. Isso dá uma média de 0,04 refugiados reconhecidos por mil habitantes no Brasil – a Argentina, por exemplo, acolhe um número duas vezes maior.

Embora muitos governos relacionem o aumento da criminalidade com o incremento da migração, não há evidências desse tipo de relação. Dados do Ministério da Justiça, de dezembro de 2014, demonstram que o número de prisões de pessoas de outras nacionalidades vem caindo nos últimos anos e continua sendo desprezível se comparado com o total de migrantes regulares no país (uma proporção de 0,2%, segundo dados de 2015 da Polícia Federal). Políticas migratórias e de segurança pública têm suas especificidades e devem ser tratadas separadamente.

Uma questão importante é que ocorrências que envolvem pessoas de outras nacionalidades ganham mais destaque no noticiário do que as praticadas por nativos, dando a impressão que a presença migrante em maior número leva ao aumento da criminalidade.

Cabe mencionar que, para os migrantes que infringirem a lei, deve ser aplicada a legislação penal vigente, a exemplo do que acontece com os brasileiros.

A nova Lei de Migração prevê uma anistia para migrantes sem documentos que entraram no país até 6 de julho de 2016, conforme consta no artigo 118. Seu objetivo é bem claro: ajudar a regularizar os migrantes que já contribuem com o Brasil e possuem uma vida estabelecida por aqui, mas ainda se encontram em situação indocumentada – causada, em grande parte, pelos empecilhos presentes no Estatuto

do Estrangeiro. É uma forma de tentar “começar do zero” e ajudar a promover a inclusão documental dessa população, deixando-a menos sujeita a abusos e vulnerabilidades.

Desde o início da formação de um marco internacional de proteção aos refugiados, o país tem desempenhado certa liderança na área. Em 1960 foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados.

Em 1997, o Brasil passou a ser o primeiro país do Cone Sul a sancionar uma lei nacional de refúgio, a Lei 9.474/97. Essa lei conjuga tanto a definição clássica de refugiado, estabelecida pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951; como a definição de refugiado estabelecida pela Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Juntamente com a Venezuela, o Brasil foi um dos primeiros países a fazer parte do Comitê Executivo do ACNUR, que é formado por países que demonstram maior compromisso com os refugiados.

Dados de março de 2018 indicam que 5.314 refugiados possuem registro ativo no Brasil, o que significa que há 5.314 refugiados vivendo no Brasil sob essa condição. Muitas situações ocorrem após o reconhecimento da condição de refugiado, é possível dizer que diversos deles se naturalizaram brasileiros, outros deixaram de ser refugiados e optaram pela residência nos termos da Lei de Migração, retornaram ao país de origem, tiveram a cessação da condição de refugiado, faleceram, entre outras situações.

O regime legal específico que protege os direitos dos refugiados é conhecido como “proteção internacional dos refugiados”.

A lógica que sustenta a necessidade deste regime reside no fato de que os refugiados são pessoas em uma situação específica que exige salvaguardas adicionais. Solicitantes de refúgio e refugiados carecem da proteção de seus países.

A Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 salvaram milhões de vidas e, como tais, são dois dos instrumentos fundamentais de direitos humanos nos quais nos baseamos hoje.

Em seu cerne, a Convenção de 1951 incorpora valores humanitários fundamentais. Ela demonstrou claramente a sua capacidade de adaptação à evolução das circunstâncias factuais, sendo reconhecida pelas cortes como um instrumento vivo capaz de proporcionar proteção aos refugiados em um ambiente em constante mudança.

O maior desafio à proteção de refugiados certamente não reside na Convenção de 1951 em si, mas em garantir que os Estados venham a cumpri-la. A verdadeira necessidade é a de encontrar maneiras mais eficazes de implementá-la em um espírito de cooperação internacional e responsabilidade compartilhada.

4 O PANORAMA DO REFÚGIO NO BRASIL

O Brasil está comprometido com a normativa de proteção dos refugiados desde os primórdios da fase de universalização desse instituto, no início da década de 50 do século XX, uma vez que ratificou e recepcionou tanto a Convenção de 51⁷⁵ quanto o Protocolo de 67, além de fazer parte do Conselho Executivo do ACNUR desde 1958.

Em 1977, o ACNUR celebrou um acordo com o Brasil para o estabelecimento de um escritório ad hoc em seu território, mais precisamente no Rio de Janeiro, em função da ruptura da democracia na América Latina, que gerou perseguições aos opositores dos novos regimes e, conseqüentemente, refugiados.

Esse escritório, no entanto, atuou principalmente realizando o reassentamento dos refugiados que ali chegavam, uma vez que, no acordo existente entre o ACNUR e o governo brasileiro, estabelecia-se que o Brasil manteria a limitação geográfica da Convenção de 51, somente recebendo refugiados provenientes da Europa, território para reassentamento em outro Estado.

Nem mesmo a instalação do ACNUR em seu território fez com que a reserva geográfica fosse denunciada pelo Brasil, muito porque, por esse mesmo acordo, o Brasil permitia a instalação do ACNUR, mas não reconhecia o seu mandato como órgão de uma organização internacional.

Durante esse período de atuação quase “clandestina”, o ACNUR contou com o apoio de órgãos de atuação interna ligados aos direitos humanos para a proteção aos refugiados. Entre esses parceiros, pode-se destacar a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, a Comissão Pontifícia Justiça e Paz (comumente denominada Comissão Justiça e Paz) e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo.

A função da Cáritas é atender às populações nas suas grandes necessidades, ou seja, pode-se dizer que ela é o braço social da Igreja Católica.

A Cáritas Internacional é formada pelas Cáritas Nacionais, que se organizam em regiões continentais para facilitar sua atuação. Atualmente, a Cáritas atua em 154

⁷⁵ A Convenção de 51 foi recepcionada em nosso ordenamento pelo Decreto-legislativo 11, de 7 de julho de 1960, e promulgada pelo Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Já o Protocolo de 67 foi recepcionado pelo Decreto-legislativo 93, de 30 de novembro de 1971, e promulgado pelo Decreto 70.946, de 7 de agosto de 1972. Contudo, de acordo com Guido F. S. Soares, somente com o decreto 99.757, de 3 de dezembro de 1990, o Protocolo de 67 passou a ter validade efetiva, pois, no decreto de promulgação anterior, mantiveram-se as reservas que o Protocolo objetivava retirar, fato corrigido somente em 1990.

Estados, sendo que 21 Cáritas Nacionais⁷⁶ são parceiras implementadoras do ACNUR.

No Brasil, está ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil CNBB e à Pastoral Social, tendo sido criada em 1956 e organizada em 140 dioceses, que juntas formam arquidioceses, entre as quais se destacam as Arquidioceses de São Paulo e Rio de Janeiro, atuantes, até hoje, na acolhida dos refugiados.

Já a Comissão Pontifícia Justiça e Paz existia para legalizar o tratamento humanitário que a Igreja Católica dava aos refugiados, bem como a todos os temas de direitos humanos.

Tais parcerias foram vitais para a atuação do ACNUR no Brasil, em face das citadas limitações de sua competência impostas pelo acordo com o governo brasileiro.

Em função delas, o ACNUR conseguiu que 150 refugiados vietnamitas, alguns refugiados cubanos e 50 famílias Baha'i fossem recebidas, entre 1975 e 1980, e em 1986, respectivamente, como residentes estrangeiros, de modo a minimizar a aplicação da reserva geográfica em nosso ordenamento.

Nesses centros, os refugiados contavam com assessoria jurídica e auxílio para habitação e saúde. Os vietnamitas passaram, após alguns anos, a participar de um projeto de microcrédito para o estabelecimento de oficinas de costura, fato que marca o início do processo de integração local dos refugiados na sociedade brasileira.

A partir de 1984, com a redemocratização de alguns Estados da América Latina, deu-se início à repatriação dos refugiados, auxiliada pela Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e pela Comissão Pontifícia Justiça e Paz em São Paulo.

Com a redemocratização do Brasil, a Constituição Federal de 1988 e o crescente interesse pelos refugiados e pelos direitos humanos em geral, foi elaborada a Portaria Interministerial, de 1991, que ampliou o elenco de direitos dos refugiados e estabelece procedimento específico para a concessão de refúgio envolvendo tanto o ACNUR – que analisa os casos individuais – quanto o governo brasileiro, que dá a decisão final.

O próximo e derradeiro passo na história nacional de proteção aos refugiados veio a ser a elaboração de um projeto de lei sobre o Estatuto Jurídico do Refugiado. Tal projeto foi aprovado, e a Lei 9.474, de 1997, foi promulgada, passando a ser a

⁷⁶ Dados disponíveis em: <http://caritas.org.br/>.

legislação nacional sobre o tema e servindo como marco da plenitude da proteção aos refugiados no Brasil.

Este diploma legal, muito em função de ser bem posterior às convenções internacionais sobre o tema, adotou oficialmente a definição mais ampla de refugiado, já utilizada na prática desde 1992, acolhendo também, por meio desse instituto, pessoas que fogem de graves e generalizadas violações de direitos humanos. Está inclusive servindo como base para a adoção de uma legislação uniforme sobre o tema no âmbito do Cone Sul.⁷⁷

A partir dessa data, o Brasil se consolidou como um Estado acolhedor de refugiados e, atualmente, é o segundo maior receptor de refugiados da América Latina, estando atrás somente do México, além de ser um dos únicos países de reassentamento.

Assim, e passou a integrar formalmente o grupo de Estados que não apenas se preocupam, mas efetivam o Direito Internacional dos Direitos Humanos, pelo menos no que tange ao Direito Internacional dos Refugiados.

Após a aprovação da Lei e do estabelecimento de um órgão administrativo encarregado da análise das solicitações de refúgio, o ACNUR, em 30 de dezembro de 1998, retirou a sua missão do Brasil em função de reformas internas e diminuição de pessoal e de escritórios e devido, também, ao número reduzido de refugiados no Brasil.

Entre 1999 e 2004, a atuação do ACNUR no Brasil se deu por meio da assessoria da equipe do escritório Regional para o Sul da América do Sul do ACNUR (com sede em Buenos Aires) nas áreas técnica, administrativa e de projetos, apoiando o trabalho de assistência e integração local dos refugiados. Um assessor jurídico representava o ACNUR nas reuniões do CONARE.

Em 2004, o ACNUR retornou ao Brasil com um escritório subordinado ao escritório de Buenos Aires. Situação essa que se manteve até 2005, quando o escritório do ACNUR no Brasil se tornou autônomo, tendo um representante oficial, e passou a coordenar os programas de assistência, integração e proteção, bem como os recursos financeiros utilizados no atendimento aos refugiados no Brasil.

4.1 O Refúgio como vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos

⁷⁷ Desde o final da década de 80, o ACNUR objetiva harmonizar as legislações dos países do Cone Sul sobre refugiados.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos surge após a Segunda Guerra Mundial como uma das maiores preocupações da comunidade internacional e, por via de consequência, da ONU, pois a sua principal função é fornecer garantias mínimas de sobrevivência à espécie humana, por meio da asseguuração de direitos essenciais ao homem.

Esses direitos são aqueles dos quais o ser humano é titular em função de uma construção histórica que buscou assegurar proteção à dignidade humana, característica inerente aos seres humanos, e que todos possuem simplesmente por assim serem. É o núcleo de direitos essenciais ao homem para que esse possa sobreviver e manter a sua dignidade.

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 interferir na esfera individual alheia, ou em face do Estado.

A proteção aos direitos humanos também apresenta fundamentos filosóficos, em face do Estado, dado que compõe a temática de sua justificativa política. Dentro dos fundamentos políticos, tem-se que se justifica a existência dos direitos humanos em função da proteção do ser humano da violação de direitos por parte do Estado. Essa preocupação assenta-se em dois motivos principais.

Durante grande parte da história da humanidade, acreditava-se em direitos inerentes ao homem – direitos naturais –, que, portanto, precediam não somente a sua existência, mas também à formação da sociedade.

As razões de ser desses direitos eram a singularidade e a superioridade do homem, questões justificadas de modo diferente ao longo da história, devido à concepção de mundo e de vida em vigor em cada época.

A primeira etapa de formação dos direitos humanos ocorreu no interior dos Estados nacionais, entre o final do século XV e o século XVI, quando se passou a verificar que alguns direitos deveriam ser assegurados ao homem a fim de resguardar a sua vida e sua dignidade.

Sendo assim, os direitos humanos não apenas tinham sido reconhecidos, mas se encontravam, agora, positivados pelas ordens internas dos Estados soberanos.

Tal situação se manteve até o final da Segunda Guerra Mundial, quando a comunidade internacional percebeu que se fazia necessária a regulamentação

internacional da questão, para que as atrocidades cometidas durante esse conflito não se repetissem.

Em 1945, criou-se a ONU, organização intergovernamental, de caráter universal e representativa da comunidade internacional, para atuar exatamente na manutenção da segurança e da paz internacionais, para desenvolver relações amistosas entre os Estados, para promover a cooperação entre os povos, especialmente na defesa dos direitos humanos, e para funcionar como um centro harmonizador das ações internacionais nesse sentido.

Diz-se internacionalização, pois foi a partir dela que direitos essenciais passaram a ser assegurados não somente pelos ordenamentos jurídicos internos dos Estados soberanos, mas também pela ordem internacional, já que, ao aprovarem, no âmbito da Assembleia Geral da ONU, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), os Estados assumiram o compromisso internacional de respeitá-los e garanti-los.

Desse modo, foi sendo estabelecido um núcleo jurídico internacional de proteção da pessoa humana em casos de paz. Contudo, essa proteção necessitava ser completada para a proteção dos indivíduos em situações especiais.

Assim, foram agregadas a este sistema vertentes específicas de proteção – o Direito Internacional Humanitário, para os casos de conflito bélico, que tem sua origem antes mesmo da fase de generalização da positivação nacional dos direitos humanos, como já mencionado; e o Direito Internacional dos Refugiados – desenvolvido a partir da década de 20 do século XX – para pessoas que são perseguidas dentro de seus países de origem e que, portanto, são obrigadas a se deslocarem para outro local. Juntos, formam o Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* ou o Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana.

Assim, pode-se dizer que, hoje em dia, a pessoa humana conta com um grande sistema de proteção, denominado comumente de Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* (ou Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana), que se divide em três vertentes de proteção: o Direito Internacional dos Direitos Humanos *stricto sensu*, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados⁷⁸.

⁷⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. Método, 2007. p. 59.

Tal relação pode ser reforçada no que tange ao Direito Internacional dos Refugiados, caso se aprenda com o ensinamento de Fábio Konder Comparato. Ele aponta, como base dos direitos humanos, o fato de que:

Todos os seres humanos, apesar das inúmeras diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, merecem igual respeito, como únicos entes no mundo capazes de amar, descobrir a verdade e criar a beleza. É o reconhecimento universal de que, em razão dessa radical igualdade, ninguém – nenhum indivíduo, gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação – pode afirmar-se superior aos demais⁷⁹

Analisando essa afirmação, verifica-se que é ela também a base de criação do refúgio, sendo os critérios apresentados os mesmos utilizados na definição legal das hipóteses de reconhecimento do status de refugiado.

De fato, ambos partem do mesmo fundamento, mas se distinguem quanto à abrangência, pois o Direito Internacional dos Refugiados apenas protege o ser humano enquanto perseguido em função de sua raça, religião, nacionalidade, etnia, opinião política e pertencimento a grupo social, enquanto o Direito Internacional dos Direitos Humanos objetiva também assegurar condições mínimas para que o homem sobreviva e possa buscar a felicidade, englobando assim a base de atuação daquele.

Nessa linha, Flávia Piovesan afirma que:

A proteção internacional dos refugiados se opera mediante uma estrutura de direitos individuais e responsabilidade estatal que deriva da mesma base filosófica que a proteção internacional dos direitos humanos. O Direito Internacional dos Direitos Humanos é a fonte dos princípios de proteção dos refugiados e ao mesmo tempo complementa tal proteção.⁸⁰

Desse modo, tem-se que o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados apresentam o mesmo objeto – a proteção da pessoa humana na ordem internacional; o mesmo método – regras internacionais a fim de assegurar essa proteção; os mesmos sujeitos – o ser humano enquanto beneficiário e o Estado enquanto destinatário e obrigado principal das regras; os mesmos princípios e finalidades – a dignidade da pessoa humana, como será exposto no próximo capítulo, a garantia do respeito a esta e, conseqüentemente, a não-discriminação, diferindo apenas no conteúdo de suas regras, em função de seu âmbito de aplicação.

⁷⁹ COMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. 2. ed. revista e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2001.

⁸⁰ PIOVESAN, F. "Direitos Humanos: Desafios e Perspectivas Contemporâneas". *Revista TST*, 2009. Faltam informações sobre a revista.

Por essa razão, pode-se defender a tese de que se trata de ramos assemelhados do direito, sendo que o Direito Internacional dos Direitos Humanos, por ter uma maior aplicabilidade e um escopo de proteção mais alargado, engloba as garantias mais específicas do Direito Internacional dos Refugiados.

Tem-se que o Direito Internacional dos Refugiados é uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do que decorrem tanto aspectos positivos como negativos.

Entre os primeiros, tem-se que, em sendo um ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional dos Refugiados conta tanto com todos os instrumentos legais daquele, bem como com seus mecanismos de implementação, uma vez que, de acordo com a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados.

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.

Além disso, verifica-se uma crescente preocupação com a temática dos direitos humanos, especialmente por meio da proliferação de organizações não-governamentais, que vêm colocando-a na agenda global, contribuindo para reflexões e cobranças quanto à sua efetivação, fato do qual se aproveita o Direito Internacional dos Refugiados.

A ordem internacional apresenta como uma de suas características principais o fato de não ser centralizada, o que desperta, até hoje, inúmeras críticas, posto que não conta ela com uma estrutura legislativa única e uma engrenagem sancionadora como a das ordens jurídicas internas, de modo que a punição efetiva daqueles que violam as suas regras é dificultada.

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

Pelo exposto, verifica-se que o Direito Internacional dos Refugiados é uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, sendo esta a sua natureza

jurídica, o que implica aspectos positivos e aspectos negativos; o principal aspecto positivo é o fato de ser ele parte de um elenco de direitos universais, indivisíveis, interdependentes, inter-relacionados e essenciais ao ser humano, e o principal aspecto negativo é a questão da sua efetivação.

A proteção internacional aos refugiados tem como base normativa as fontes de Direito Internacional Público. Todo ramo específico do direito tem em suas fontes um dos elementos que o caracterizam, posto que, apesar de existirem fontes gerais do direito, cada segmento se origina de um modo peculiar.

As fontes materiais são as mais relevantes para o Direito Internacional Público e também para o Direito Internacional dos Refugiados, pois a importância das fontes formais liga-se a um sistema centralizado de elaboração, para que sua legitimidade e validade sejam atestadas.

Esse não é o caso da ordem internacional, em que o Direito Internacional atua, que não conta com um sistema centralizado do qual emanem as fontes, sendo, portanto, mais importante a demonstração da força da regra criada do que a sua origem.

Ademais, as fontes primárias de Direito Internacional são os tratados de costume internacional e os princípios gerais do direito, sendo que os dois primeiros são os mais utilizados, até em função de o artigo 38 indicar que as decisões judiciais, a doutrina e a equidade serão usadas subsidiariamente.

Além desta distinção legalmente imposta, não há hierarquia entre as fontes de Direito Internacional a priori, posto que todas decorrem da mesma fonte formal. Pode haver, todavia, hierarquização a posteriori, tendo em vista o caso concreto, quando se aplicam os princípios da especialidade e da posterioridade.

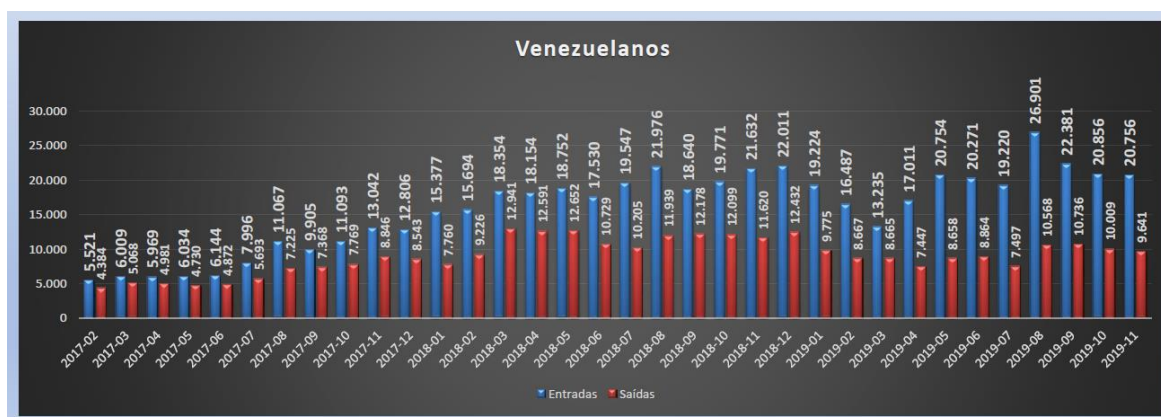
O elenco estabelecido pelo artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça não é exaustivo. Não menciona, por exemplo, os atos unilaterais, tanto de organizações internacionais quanto os provenientes de Estados.

Tem-se, assim, como fontes do Direito Internacional Público: os tratados, o costume internacional, os princípios gerais de direito, a doutrina, as decisões judiciais, a equidade, os atos unilaterais das organizações internacionais e os atos unilaterais dos Estados. Entre eles, encontram-se as fontes do Direito Internacional dos Refugiados, as quais se passará a analisar mais detalhadamente.

4.2 A crise humanitária na Venezuela

A crise dos refugiados venezuelanos atingiu o auge em 2018, com milhões de pessoas tendo deixado o país fugindo da falta de alimentos ou acesso a remédios e saúde, além de perseguição política.

O gráfico abaixo representa a evolução de entradas e saídas de venezuelanos, de 2017. Nota-se que em 2018 houve aumento desse quantitativo



Fonte: Sistema de Tráfego Internacional – STI (MJSP).

A imigração venezuelana para o Brasil resulta do cenário de crise em que vivem os venezuelanos. Como já exposto, essa crise perpassa questões políticas, econômicas e sociais. A porta de entrada dos venezuelanos para o Brasil é o estado de Roraima, que faz fronteira com a Venezuela.

A crise vivida pelos venezuelanos é noticiada pelos principais jornais do mundo, que apontam os problemas políticos e econômicos enfrentados pelo governo do Presidente Nicolás Maduro, que enfrenta um forte descontentamento da população em relação a sua gestão.

Um dos principais destinos dos venezuelanos é o Brasil. Atualmente, o território brasileiro recebe milhares de pessoas, que buscam oportunidades de inserção no mercado de trabalho e melhor qualidade de vida.

Porém, esse intenso fluxo migratório desencadeou diversos problemas em território nacional, principalmente porque a maioria dos imigrantes concentrou-se em um único estado, Roraima.

Para entrar no território brasileiro os venezuelanos não precisam de visto, podendo permanecer por até sessenta dias apenas como turistas.

Em razão da crise que se instalou na Venezuela, o Brasil permitiu que os venezuelanos buscassem refúgio, oferecendo residência temporária e possibilitando que os imigrantes pudessem inserir-se na sociedade.

Assim sendo, os venezuelanos acreditam que conseguirão melhores condições de vida aqui.

Nesse cenário, o Brasil é, em 2020, o país com maior fluxo migratório de venezuelanos que adentram, principalmente, pela cidade roraimense chamada Pacaraima.

Os governantes do estado de Roraima declararam que havia uma sobrecarga dos serviços públicos e que o estado não era capaz de atender à demanda de imigrantes que lá se instalaram.

Alegaram, também, a impossibilidade de os inserir em programas públicos relacionados à saúde, educação ou ao mercado de trabalho.

Esse fluxo migratório de venezuelanos que se instalou no Brasil já é classificado por alguns estudiosos e jornalistas como êxodo ou diáspora (transferência permanente de povos de um lugar para outro) e, embora dados apresentados representem um número enorme de imigrantes que adentraram o território brasileiro, não é possível ainda confirmar com precisão o número de venezuelanos que permanecem no Brasil.

Inclusive, para melhor compreensão das atuais circunstâncias, é possível dividir o fluxo migratório no Brasil em três momentos:

Inicialmente houve a migração pendular, isto é, um descolamento momentâneo, geralmente motivado pela busca por emprego. Os venezuelanos migraram para o Brasil a fim de inserirem-se no mercado de trabalho e também para buscar insumos básicos que faltavam em seu país. Passado esse momento, retornavam à Venezuela.

Passado esse período, a Venezuela não apresentava histórico de migração, isto é, os venezuelanos não tinham o hábito de deixar o seu país. Por isso, nesse segundo momento do fluxo migratório, muitos tentaram ficar próximos do seu país de origem e passaram, então, a fixar-se perto da fronteira.

Por fim, o terceiro momento, corresponde ao atual, em que os imigrantes venezuelanos passaram de vez pelo estado de Roraima e seguiram para outros estados em busca de ofertas de trabalho.

Essa situação reflete, de maneira evidente, a falta de políticas integradoras para inserir os venezuelanos aos sistemas públicos tanto de saúde como de educação, a falta de oportunidades de trabalho e a falta de parceria entre as esferas federais, estaduais e municipais.

A realidade provocada pelo fluxo migratório que gerou um cenário instável no Brasil foi classificada pelos brasileiros como uma “crise migratória”. Porém, é válido esclarecer que quem foge de uma crise são os venezuelanos.

No Brasil, o que gera a sensação de crise não é o fato de esses imigrantes chegarem e aqui se instalarem, mas sim a falta de políticas públicas que os integrem a nossa realidade de forma acolhedora. Essa triste realidade tem resultado em casos graves de xenofobia, definida como aversão ou discriminação a pessoas estrangeiras.

Como agravante o uso da Força Nacional por parte do governo federal trouxe o medo dos brasileiros em relação ao desconhecido, fortalecendo o preconceito e o aumento dos casos de violência e conflito.

Essa instabilidade econômica, associada à falta de políticas públicas de integração, ressalta a inoperância do governo brasileiro no recebimento desses imigrantes, que se encontram em situações de vulnerabilidade.

É necessário ressaltar que, apesar de o estado de Roraima não conseguir absorver sozinho toda essa demanda de imigrantes que lá se instalaram, o número de venezuelanos em território brasileiro não ultrapassa a capacidade do país como um todo de absorvê-los. Apenas 1% da população do Brasil é constituída por imigrantes, um número abaixo da média mundial, que é de 3%.

O grande problema é a concentração dos venezuelanos em apenas um lugar, como é o caso de Roraima. É necessário, então, que seja feito um estudo de interiorização, capaz de distribuir esse contingente para outros centros urbanos que possam oferecer oportunidades de trabalho e melhores condições de vida.

4.3 Atuação do Governo Brasileiro (Operação Acolhida)

A crise econômica, política e social da República Bolivariana da Venezuela causou a explosão de deslocamento das pessoas, levando milhares de venezuelanos a entrar no Brasil por via terrestre (outros seguiram para Colômbia, Equador, México, Chile, Argentina e Panamá).

Por meio da Medida Provisória nº 820⁸¹, de 15 de fevereiro de 2018, o Brasil instituiu o Comitê Federal de Assistência Emergencial, que decreta emergência social e dispõe de medidas de assistência para acolhimento a o povo venezuelano.

A situação de vulnerabilidade, reconhecida por ato do Presidente da República, abarcou condição emergencial e urgente que evidencie a fragilidade da pessoa, nacional ou estrangeira, no âmbito da proteção social, decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

A proteção social é o conjunto de políticas públicas estruturadas para prevenir e remediar situações de vulnerabilidade social e risco pessoal que impliquem violação dos direitos humanos; e crise humanitária compreende desastre natural ou conflito causado pelo homem que resulte em violação direta ou indireta dos direitos humanos.

Dessa forma, a Operação Acolhida, nome adotado, destina-se a apoiar – com pessoal, material e instalações – a montagem de estruturas e a organização das atividades necessárias ao acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Essa operação pode ser classificada como uma humanitária, conjunta e interagências. É humanitária, pois tem como finalidade principal o acolhimento de imigrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade. É conjunta, pois envolve efetivos da Marinha, do Exército e da Força Aérea. É interagências, pois ocorre uma clara interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços, no sentido de acolher os venezuelanos desassistidos, de maneira organizada, sistemática e eficiente.

Nesse ponto, há que se destacar a participação direta de órgãos governamentais das três esferas de União (federal, estadual e municipal), órgãos de segurança pública (polícias), organismos internacionais, organizações não governamentais e entidades religiosas e filantrópicas (OLIVEIRA, 2019).

Os Decretos nº 9.285⁸² e nº 9.286⁸³ constituem parte da legalidade e da amplitude impostas aos atores comprometidos com essa ação. Ao todo, são 12 ministérios que integram o Comitê Interministerial.

⁸¹ Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. O sumário executivo da matéria está disponível em: www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132234.

⁸² Reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.

⁸³ Definiu a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

Desencadearam a partir da criação do Comitê Federal de Assistência Emergencial (DECRETO Nº 9.970, DE 14 DE AGOSTO DE 2019), que conta com os seguintes Subcomitês Federais:

- I - Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes;
- II - Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade;
- III - Subcomitê Federal para Interiorização; e
- IV - Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes.

Os colegiados contribuem para a melhor governança das questões migratórias, buscando-se soluções para os dinâmicos fluxos migratórios que se apresentam. Também contribuem para as respostas às questões migratórias a atuação do Conselho Nacional de Imigração e Comitê Nacional para os refugiados.

A Operação prevê ações relativas aos seguintes eixos: ordenamento de fronteira, por meio da montagem de estrutura que permita o controle, identificação e triagem dos imigrantes que entram no país pela fronteira brasileira com a Venezuela em Roraima; o abrigo das pessoas desassistidas por meio da ampliação e requalificação dos abrigos para imigrantes em situação de vulnerabilidade com apoio da ACNUR e demais agências de ajuda humanitária; a interiorização dos imigrantes para outros Estados do Brasil, desafogando o excesso deles nas cidades de Pacaraima e Boa Vista.

A interiorização é a distribuição do contingente populacional de imigrantes venezuelanos pelos outros estados do País. Com início em abril de 2018, o processo de interiorização dos imigrantes venezuelanos contou com 2.854 pessoas interiorizadas até o final de outubro de 2018. Foram 23 cidades destino em 12 estados e o Distrito Federal, conforme quadro nº 3. Atualmente, mais de 5 mil venezuelanos já foram interiorizados (ACNUR, 2019).

O intuito da estratégia de interiorização é reduzir o impacto da chegada de refugiados e migrantes venezuelanos a Roraima. A transferência permite que os venezuelanos tenham novas oportunidades de integração e ingresso no mercado de trabalho, recomeçando suas vidas e contribuindo para o crescimento das novas comunidades de acolhimento (NAÇÕES UNIDAS, 2019).

Aliada à nossa lei de refúgio, a lei de migração brasileira é considerada das mais progressistas e modernas do mundo, embora demande, a nosso ver, ajustes pontuais que permitam equilíbrio entre o direito de migrar e a atuação das entidades

fiscalizadoras, em especial nos casos de migrantes perigosos ou que tenha cometido crimes no país.

No caso dos venezuelanos, a questão migratória é tranquila e pacífica, de maneira que podem obter autorização de residência e, se desejarem, o reconhecimento da condição de refugiado, destacando que, em 2019, o CONARE reconheceu a grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, o que veio a facilitar a decisão dos processos de refúgio de venezuelanos, que passaram a ser decididos, em regra, coletivamente.

A portaria de autorização de residência para os venezuelanos (Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018) já foi objeto de várias alterações, no sentido de flexibilizar os requisitos para a residência diante da vulnerabilidade dos requerentes, de maneira que atualmente, com flexibilizações de traduções/legalizações e outras, a grande maioria dos interessados conseguem obter a residência.

O primeiro decreto reconhece a situação crítica, enquanto o segundo define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial.

Destaca-se, nesse último, que a presidência do Comitê cabe à Casa Civil e que a secretaria-executiva é de responsabilidade do Ministério da Defesa.

Depois de visualizado e demandado o emprego do Exército Brasileiro, o então Comandante do Exército, General Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, no mesmo dia 15 de fevereiro, nomeou o General de Divisão Eduardo Pazuello coordenador da Força-Tarefa Logística Humanitária no Estado de Roraima.

A partir daí, o Comitê identificou a necessidade de estabelecer, inicialmente, estruturas de recebimento de pessoal, triagem e áreas de abrigo e acolhimento; e de reforçar as estruturas de saúde, alimentação, recursos humanos e coordenação-geral das operações.

Diante desse trabalho, foram informados os créditos disponibilizados pela Presidência da República, por meio da MP 823/2018, de 9 de março de 2018, que destinou um montante inicial de R\$ 190.000,00 para a Operação.

Essa ação não é exclusiva do Ministério da Defesa (MD), considerando que este é um dos 12 ministérios componentes do Comitê Interministerial.

Na geração da força militar empregada pelo MD na Operação Acolhida, no terreno das operações no Estado de Roraima, estabeleceu-se a Base de Apoio

Logístico do Exército, no Rio de Janeiro (RJ), como a organização de suporte para essa finalidade.

A Base, responsável pela execução da logística nacional no Exército, compõe as Forças de Emprego Estratégico do Exército e tem como missões planejar, coordenar e empenhar recursos em operações logísticas.

A Operação Acolhida é oportunidade ímpar para que as Forças Armadas exercitem e demonstrem suas capacidades logísticas, em um cenário interagências e com caráter humanitário. Isso, por si só, ratifica o potencial do Brasil em empregar sua expressão militar e, por que não, governamental, em problemáticas dessa natureza.

Desse modo, observou-se a capacidade da Força-Tarefa no Estado de Roraima em aglutinar esforços e conduzir, em todos os níveis (político, estratégico, operacional e tático), pessoas, autoridades, instituições, organismos internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), as ONG de ajuda humanitária e os órgãos de segurança pública.

Em tudo isso prevaleceu um ambiente de cooperação, materializado em ações que melhoraram a situação dos imigrantes desassistidos, com reflexos diretos no cotidiano de Boa Vista e de Pacaraima.

A cobertura pela imprensa nacional e internacional e a interação com esse meio resultaram em angulação positiva da pauta. Entre os assuntos de maior interesse, os jornalistas, com o apoio dos agentes de comunicação social, deram destaque a fatos, dados, números da operação, ações e necessidades humanitárias dos imigrantes nas praças e ruas, enfim, às notícias que expressaram acertos, erros, dificuldades e a atuação dos militares brasileiros na missão.

Quanto aos abrigos humanitários, temporários ou de maior permanência, os ambientes possuem instalações semipermanentes, como barracas coletivas e individuais, contêineres sanitários, escritórios, depósitos e cobertura para áreas de convivência e alimentação.

Nesses locais, os imigrantes recebem a atualização da situação migratória; são imunizados contra as doenças mais comuns e outras que têm surgido na área, como o sarampo; são cadastrados para o trato humanitário pelo ACNUR e pelas ONG parceiras; e recebem alimentação e visitas médicas diárias.

Os imigrantes têm três destinos: absorção pelo mercado de trabalho local, interiorização no Brasil ou retorno ao país de origem. Para a interiorização, o imigrante precisa estar em um abrigo sob a administração de órgãos estatais, em conjunto com

o ACNUR e as ONG parceiras; estar com sua situação migratória regularizada; estar vacinado e imunizado; ser voluntário ao processo e ter destino certo na localidade para onde migrará.

A interiorização está sob a responsabilidade de um subcomitê específico, no qual a Casa Civil trabalha diretamente com a OIM – órgão da ONU com experiência mundial no assessoramento a governos, no que tange à realocação geográfica de grandes efetivos populacionais.

As primeiras interiorizações ocorreram em 5 e 6 de abril de 2018, com cerca de 250 imigrantes interiorizados para São Paulo (SP) e Cuiabá (MT). A terceira interiorização ocorreu em 4 de maio, com cerca de 240 imigrantes para Manaus (AM) e São Paulo (SP).

Pretende-se que outros estados e municípios cooperem e realizem adesão a esse esforço humanitário, necessário, não só para retirar os imigrantes da situação de vulnerabilidade, mas também para auxiliar o Estado de Roraima a superar tamanho desafio social.

Como legado, a Operação é mais uma referência da forma conjunta de atuação das Forças Armadas, em que cada Força está adjudicando seus meios, em pessoal e material, para a correta execução da missão, aproveitando-se daquilo que cada uma tem de capacidade, vocação e dever.

No cumprimento das atividades de comunicação social, foi possível exercitar a compreensão interna da Operação e seus reflexos na mídia, além de poder contar com equipe de militares dedicados e competentes da Marinha, do Exército e da Força Aérea. Foi uma oportunidade de atestar a crença em nossa capacidade, em nosso valor e no propósito maior de servir à Nação.

A Lei de Migração é um legado humanitário que menciona sete vezes o princípio da não-discriminação. O mundo vive, segundo a ONU, a maior crise humanitária desde a 2ª Guerra Mundial, além da crise de refugiados onde milhares já perderam suas vidas fugindo de conflitos e na busca por melhores condições de vida e de trabalho.

A Lei e sua regulamentação trarão aos migrantes que vivem no Brasil um tratamento mais digno e os transformarão em cidadãos plenos de direitos, como o são, pois contribuem na construção de nosso país.

4.4 O perfil dos imigrantes venezuelanos

Os dados a seguir apresentados foram obtidos no estudo “Perfil Sociodemográfico e Laboral da imigração venezuelana no Brasil”⁸⁴, de 2017, que teve por objetivo traçar o perfil dos imigrantes venezuelanos no Brasil.

O recorte dos perfis para este trabalho se deterá aos aspectos de distribuição relativa dos venezuelanos por sexo, segundo idade, escolaridade e principal motivo que levou a migração.

Na distribuição relativa dos venezuelanos por sexo, segundo idade, nota-se que, em ambos os sexos, os perfis de 18 a 19 anos (2,9%) e 65 anos ou mais (0,9% total, 0,7% no grupo de homens e 1,2% no grupo de mulheres) são pouco representativos. Tanto em homens como mulheres, as maiores porcentagens se encontram nas faixas etárias de 20 a 39 anos (72% total, 73,3% homens e 69,7% mulheres) e uma parcela significativa (23% total, 21,8% homens e 24,9% mulheres) na faixa etária de 40 a 64⁸⁵.

Percebe-se, com isso, que a migração venezuelana é majoritariamente jovem situada entre os 20 a 39 anos, portanto, em fase laboral, sejam homens ou mulheres.

Com relação ao estado civil a maior parcela é de solteiros (as) (53,8% do total, 56,4% dos homens e 49,4% das mulheres), seguida de percentual significativo de casados(as) (21,7% do total) e com companheiro(a) (17,9% do total), o que gera um número de solteiros(as) (53,8%) contra um número de casados(as) ou com companheiro(a) de 39,6%. Separados(as)/ Divorciados(as) totalizam apenas 4,5% do total e viúvos(as) 0,8%.

Com relação à escolaridade, os migrantes venezuelanos em Boa Vista apresentam altos índices de educação formal. No total, 28,4% possuem ensino superior completo, somados aos 3,5% que possuem Pós-Graduação, esse percentual sobe para 31,9% os migrantes que possuem, pelo menos, ensino superior completo. São 30,5% do total possuem pelo menos ensino 24 médio completo, o que totaliza 78% do total dos migrantes venezuelanos em Boa Vista com pelo menos ensino médio completo.

⁸⁴ “**Perfil Sociodemográfico e Laboral da imigração venezuelana no Brasil**”. Disponível em https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes/Perfil_Sociodemografico_e_laboral_venezuelanos_Brasil.pdf

⁸⁵ Op Cit. Pp 22.

As porcentagens de ensino médio incompleto, ensino fundamental (completo e incompleto) e analfabetos somam o restante, ou seja, 22%.

A principal motivação para emigrar para o Brasil. Como pode-se perceber, há o domínio de crise política e crise econômica (76,4% do total) com uma parcela de 12,3% dizendo que o principal motivo foi a busca de trabalho.

4.5 O papel da ONU (ACNUR)

O ACNUR foi estabelecido, como mencionado, em 1950, dentro do sistema das Nações Unidas, para efetivar, no nível universal, a proteção aos refugiados. Foi instituído como um órgão subsidiário da ONU, em conformidade com o artigo 22 da Carta das Nações Unidas,⁸⁶ capaz de atuar independentemente, apesar de seguir diretrizes da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social na realização de sua atividade.

De acordo com o seu estatuto⁸⁷, as funções primordiais do ACNUR são providenciar proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados. Trata-se, conforme o § 2.º, de um trabalho puramente humanitário e apolítico.

Sua sede localiza-se em Genebra, e existem vários escritórios regionais a fim de facilitar a efetivação da proteção aos refugiados. Normalmente, existem escritórios continentais e sub-regionais, que trabalham diretamente com os escritórios nacionais ou com os parceiros do ACNUR.

Os escritórios continentais e sub-regionais possuem, via de regra, um encarregado de missão (chefe do escritório), um encarregado de programa (que cuida da parte assistencial) e um encarregado de proteção (responsável pelas questões jurídicas).

O ACNUR tem como responsável um Alto Comissário que trabalha diretamente vinculado ao Secretário Geral da ONU. Conta, ainda, com um Comitê Executivo formado por Estados que demonstram um interesse especial no tema dos refugiados, mesmo que não sejam membros do ACNUR, e que fornece diretivas para sua

⁸⁶ O artigo 22 da Carta das Nações Unidas prevê que: "A Assembleia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções".

⁸⁷ A Assembleia Geral da ONU decidiu estabelecer o ACNUR por meio da Resolução 319 (IV) de 1949, e o estatuto do ACNUR foi aprovado em 1950 pela Resolução da Assembleia Geral, 428 (V).

atuação, tanto em termos de planejamento quanto de administração e de efetiva atuação⁸⁸.

A definição de quais pessoas se encontram sob a égide do ACNUR está prevista em seu estatuto. No início, as ações do ACNUR limitavam-se aos refugiados, mas, com a evolução do tema, passaram também a ser atendidas as pessoas deslocadas e outras pessoas denominadas “de interesse do ACNUR”, que estão em situações análogas às dos refugiados, como os mencionados deslocados internos e os apátridas, por exemplo.

O objetivo a ser atingido pelo ACNUR, como mencionado, é duplo: (1) providenciar a proteção dos refugiados e (2) promover a implementação de soluções duráveis para esta questão. De acordo com o *General Information Paper* publicado pelo ACNUR em novembro de 1982, ele realiza tais funções da seguinte maneira:

Ao buscar o primeiro objetivo ele [ACNUR] procura promover a adoção de padrões internacionais de tratamento dos refugiados e a efetiva implementação destes padrões em áreas como emprego, educação, moradia, liberdade de circulação, e garantias contra o retorno forçado para um Estado no qual o refugiado possa ter razões para temer uma perseguição. Ao buscar o segundo objetivo, o ACNUR procura facilitar a repatriação voluntária dos refugiados, ou, quando esta não é uma solução possível, procura auxiliar os governos dos países de asilo para que os mesmos possibilitem a auto-subsistência dos refugiados o mais rapidamente possível⁸⁹

O ACNUR trabalha com três estratégias de soluções duráveis: (1) a integração local, (2) a repatriação voluntária e (3) o reassentamento. Consiste a integração local na adaptação do refugiado à sociedade do Estado que o acolheu e lhe concedeu refúgio, tarefa que conta, muitas vezes, com a participação da sociedade civil por meio da atuação de organizações não-governamentais que se ocupam dos refugiados.

O reassentamento, por sua vez, pode ser entendido de duas maneiras: no início da atuação do ACNUR era a prática de se transferirem refugiados de um Estado para outro, podendo ser inclusive de seu Estado de origem diretamente para o Estado de acolhida, ou seja, era a efetiva transferência de um refugiado para um Estado de asilo; modernamente vem a ser a transferência de indivíduos, já reconhecidos como refugiados, mas que ainda têm problemas de proteção ou que têm problemas graves

⁸⁸ O Comitê Executivo do ACNUR adota conclusões sobre questões relativas aos refugiados e, apesar de não vinculantes, alguns entendem que servem como meio auxiliar de interpretação da Convenção de 51.

⁸⁹ Esta citação é a tradução livre do parágrafo 14 do citado documento: *In discharging the first function it seeks to promote the adoption of international standards for the treatment of refugees and the effective implementation of these standards in such field.*

de integração no país de acolhida (denominado também de país de asilo ou ainda de primeiro país), para outro Estado, o qual é denominado terceiro país, que se entende mais adequado às necessidades desses indivíduos.

Os reassentados são hoje, assim, refugiados que não podem permanecer no Estado que lhe reconheceu o status de refugiado e tentam integrar-se em outro território, com o auxílio do ACNUR, que proporciona tanto os aspectos financeiros como faz a interlocução política entre os Estados para tal.

Tal prática somente é possível em função do sistema universal de proteção aos refugiados, posto que, se ainda somente existisse o instituto do asilo, fundado na discricionariedade de cada Estado concesso, os indivíduos, reconhecidos como merecedores de proteção em um Estado, não teriam necessariamente o seu status reconhecido nos demais.

A terceira solução durável constitui a repatriação voluntária, que consiste no regresso do refugiado ao seu país de origem depois de cessadas as causas que o obrigaram a fugir. Tal solução é atualmente vista como a ideal, uma vez que não priva o indivíduo de sua origem e, com isso, torna o processo de efetivação de sua cidadania menos traumático.

Com o escopo de realizar plenamente o seu mandato, o ACNUR procura encorajar os Estados a criar condições adequadas para a proteção dos direitos humanos e para a solução pacífica de conflitos, ou seja, procura não apenas apresentar soluções para os refugiados, mas também tem em vista eliminar as causas do êxodo dos refugiados.

Nesse sentido, colabora para a consecução dos princípios da Carta da ONU, principalmente os relativos à manutenção da paz e segurança internacionais, encorajamento do respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais e desenvolvimento das relações amistosas entre os Estados.

Atualmente, o ACNUR tem parceria com aproximadamente quinhentas organizações não-governamentais, e, a fim de melhorar o trabalho realizado, elaborou o programa de Parcerias em Ação pelo qual encontros são realizados para avaliar os atendimentos e as formas de proteção aos refugiados.

No que tange ao caso venezuelano, no momento em que a fronteira da Venezuela com o Brasil foi reaberta no dia 10 de maio, a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) encontra-se no terreno fazendo o monitoramento da situação e

apoiando as autoridades brasileiras para assegurar que as pessoas em necessidade de proteção sejam atendidas nos postos de registro e documentação.

A equipe do ACNUR está realizando o monitoramento da fronteira, registro das pessoas, apoiando a documentação e identificação de casos mais vulneráveis encaminhamento aos serviços competentes, trabalhando de forma articulada com os governos, forças armadas brasileiras, parceiros da sociedade civil organizada e demais agências da ONU.

O ACNUR notificou que o fluxo de pessoas venezuelanas não teve um aumento efetivo na data de hoje em comparação com os últimos dias. No entanto, a Agência da ONU para Refugiados segue preparada para responder a um possível aumento do fluxo de pessoas nos próximos dias, atuando conjuntamente com os demais parceiros que lidam diretamente com o contexto.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, verifica-se que o Direito Internacional dos Refugiados, apesar de ter surgido no início do século XX, é um dos ramos do Direito Internacional que mais se desenvolveu recentemente, demonstrando não somente a sua relevância, mas também a consciência dessa pela comunidade internacional.

Esse fato pode ser justificado em função de ele ser uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que vem ganhando relevância na agenda internacional, especialmente nas últimas décadas, quando se percebeu a importância do seu objeto: o ser humano.

A temática dos refugiados ainda é extremamente dependente da vontade política dos Estados, posto que é no âmbito desses que ocorrerá a efetivação da proteção, razão pela qual a participação deles, por meio da ratificação dos documentos internacionais relativos ao tema e da elaboração de leis nacionais, é imprescindível.

Nesse sentido, a postura do Brasil pode ser vista como exemplar, pois tanto a Convenção de 51 quanto o Protocolo de 67 foram recepcionados por nosso ordenamento, o qual ainda promulgou uma lei específica para refugiados (Lei 9.474/97), inserindo em seu elenco de políticas públicas a proteção de seres humanos com bem fundado temor de perseguição.

Um dos grandes problemas atuais do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Refugiados, como já mencionado, vem a ser a sua efetivação posto que, ela depende da vontade dos Estados.

Tal dependência traz consigo limitações tanto internacional quanto internamente, uma vez que demanda, além de uma conscientização internacional, a educação interna para a acolhida de refugiados, sendo que muitas vezes os nacionais dos países de acolhida veem os refugiados como uma ameaça à garantia de seus próprios direitos, em especial de seus direitos sociais, pressionando os Estados a evitar ou a limitar o reconhecimento do status de refugiado.

A isso se soma a falta de informação sobre a temática, o que impossibilita o entendimento da necessidade de assistência aos refugiados, como, por exemplo, no caso do Brasil, que possui um bom sistema de acolhida, mas cuja sociedade em geral ainda não tem a compreensão adequada dos problemas desses.

É em face de tal situação que o ACNUR e a ONU têm tentado difundir ao máximo a temática dos refugiados, com o intuito de diminuir a rejeição à sua acolhida por meio da conscientização da situação dramática pela qual eles passam e da adoção de novos meios de assecuração da proteção internacional.

Com isso, mantém-se o sistema de proteção mínimo aos refugiados em constante aprimoramento para evitar que ele perca a sua eficácia e que todo o progresso até então conseguido na proteção do ser humano perseguido em seu Estado de origem tenha sido em vão.

Tem-se, assim, que propugnar pela efetivação dos padrões mínimos de direitos humanos acordados internacionalmente, para que a proteção à dignidade dos seres humanos seja constante e não um simples paliativo.

No que tange a eficácia da Lei de imigração (13.445/17), ela se apresentou como um grande avanço da matéria no país. Tem-se claro que a promulgação do instrumento foi provocada pela crise humanitária do país vizinho, de todo modo que veio a solucionar questões problemáticas que permeavam já permeavam o Estado.

Como pontos positivos, deve-se constatar que a Lei adotou nova terminologia ao abandonar o termo “estrangeiro”, de maneira a excluir eventuais estigmas em relação à imigração, reconhecendo a condição humana de ser imigrante, portadora de direitos e deveres fundamentais.

Entre as conquistas obtidas com a nova lei, destacam-se os dispositivos previstos nos artigos 3º e 4º, mas já no artigo 1º, ao definir as categorias associadas aos diversos tipos de mobilidade, a Lei n. 13.445 cria as categorias imigrante, já com a modulação do tempo de permanência – temporários ou permanentes; emigrante, demonstrando a preocupação com os brasileiros residentes no exterior; visitante, para os casos de curtíssima duração; e estabelece a definição de apátrida, facilitando a acolhida de um número crescente de pessoas que vêm perdendo sua nacionalidade (OLIVEIRA, 2017, p. 174).

Nessa linha de efetivação da dignidade da pessoa do imigrante, verificam-se positivados, no artigo 3º, inciso II, por exemplo, o repúdio à xenofobia, ao racismo e quaisquer formas de discriminação.

Ainda citando os princípios da Nova Lei de Migração, o artigo 3º atenta ao “repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e quaisquer formas de discriminação”. Considerando a história brasileira e o Decreto-Lei nº 7.967/1945, anteriormente citado, é um considerável avanço na política de migrações o foco às discriminações sofridas pelos imigrantes nos países de destino (MORAES, 2017, p. 36).

O artigo 4º da Lei nº 13.455, por sua vez, garante ao imigrante, em seu caput, condição de igualdade com os brasileiros a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Seus incisos preveem direitos básicos, tais como direito de reunião para fins pacíficos; direito de associação, inclusive sindical; direito à educação pública; entre outros.

[...] não obstante alguns vetos inspirados em visões que defendem medidas restritivas, o país passa a ter uma das legislações mais modernas no trato das políticas migratórias, avançando no tratamento dos pilares que sustentam a integração plena do migrante à sociedade brasileira ao assegurar o pleno acesso aos serviços, garantindo a reunião familiar, reconhecendo a formação acadêmica obtida no exterior, permitindo a associação sindical e política, facilitando a inclusão laboral, repudiando práticas de discriminação e descriminalizando a migração e repudiando práticas de deportações coletivas (OLIVEIRA, 2017, p. 175).

Por seu turno, as críticas à nova Lei residem nos vetos realizados pelo então Presidente em exercício Michel Temer. Alguns autores indicam que os vetos estariam na contramão dos objetivos humanitários da Lei, pois reiteram uma força motriz conservadora que pauta as decisões no país. Vê-se:

Apesar das inclusões e reconhecidos avanços no âmbito dos direitos humanos - embora insuficientes - da Lei nº 13.445/2017, há órgãos que demarcam importantes ressalvas a respeito da evolução presente na lei em questão. Os vetos presidenciais, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, assinalam certo distanciamento do que seriam as expectativas de direitos dos imigrantes (MORAES, 2017, p. 41).

O veto presidencial ao § 2º do artigo 4º tornaria possível ao imigrante preencher cargo, emprego e função pública, com exceção àqueles destinados ao brasileiro nato. O veto foi considerado contrário ao princípio da igualdade assegurado pela Constituição Federal de 1988, principalmente no que se refere à igualdade de oportunidades.

Outro dispositivo importante alvejado pelo veto presidencial foi o parágrafo único do artigo 37 da Lei. Este estendia, por meio de ato fundamentado, a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade, a concessão de visto ou autorização de residência para fins de reunião familiar.

Nesse caso, o veto contraria os direitos fundamentais, uma vez que impede o reconhecimento da diversidade cultural com vistas de caracterização de família e acesso ao direito de reunião familiar.

Dessa forma, pode-se concluir que o atual marco legal é efetivo, considerando a crise de imigrantes venezuelanos que se apresentou a partir de 2017, observada a

reserva do possível quanto as limitações orçamentárias e dificuldades que o Estado possui até mesmo para solução de questões sociais relativas a brasileiros.

De todo modo, o novo diploma migratório está, portanto, escorado nos princípios consagrados pela Constituição de 1988 e pelo Tratados Internacionais que versam sobre os direitos humanos, conferindo aos imigrantes direitos e garantias fundamentais. Direitos individuais e sociais também são destinados ao imigrante, bem como os direitos difusos e coletivos, todos também contidos no texto constitucional. Permite-se, inclusive, a participação política do imigrante em solo brasileiro, algo vedado no antigo Estatuto do Estrangeiro.

No momento, devido ao COVID-19, o Brasil precisou adotar medidas drásticas, emergenciais e temporárias de fechamento de fronteira, o que também impactou a resposta que estava sendo dada para a questão dos venezuelanos na fronteira Norte.

Combate-se, de acordo com a Lei 13.445/2017, a criminalização da imigração, exprimindo-se o repúdio à xenofobia, ao racismo e a qualquer forma discriminação. Trata-se, inegavelmente, de um avanço do Estado brasileiro frente à questão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, H. *Manual de Direito Internacional Público*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

ALVES, J. A. L. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. *Contradições em matéria de Asilo Político*. Disponível em: <<http://www.artigonal.com/direito-artigos/contradicoes-em-materia-de-asilo-politico-battisti-ocalan-e-atletas-cubanos-742344.html>> Acesso em: 06/07/2020.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. Ed.: Saraiva, 22^o edição, 2001.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BODIN, Jean. *Los seis livros de la republica*. 2. ed. Tradução de Pedro Brava Gala. Madrid: Tecnos, 1992

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. *Lei de Migração*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm> Acesso em: 06/07/2020.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. *Lei de Migração*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm> Acesso em: 06/07/2020.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. *Estatuto do Estrangeiro*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm> Acesso em: 06/07/2020.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. *Estatuto do Estrangeiro*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm> Acesso em: 06/07/2020.

BRASIL. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 100. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm> Acesso em: 06/07/2020.

BRASIL. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 100. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm> Acesso em: 06/07/2020.

BRASIL. *Constituição Federal*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 06/07/2020.

CAMAROTA, Steven A. *Economy Slowed, But Immigration Didn't: The Foreign-Born Population, 2000-2004*. Center for Immigration Studies, 1 Nov. 2004. Available at: <https://cis.org/Report/ForeignBorn-Population-20002004>> Acesso em: 06/07/2020.

CANÇADO TRINDADE, A. A. *Direito das Organizações Internacionais*. Brasília: Escopo, 1990.

CANÇADO TRINDADE, A. A. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. v. 1 e 2. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris Editor, 1997.

COHEN, Jean. *Globalization and sovereignty: rethinking legality, legitimacy and constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

COMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. 2. ed. revista e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2001.

COMPARATO, F. K. *Fundamento dos direitos humanos: a noção jurídica de fundamento e sua importância em matéria de direitos humanos*, in *Revista Consulex*, ano IV, n. 48

DA FROTA SIMÕES, Gustavo. *Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil*. 2017.

DALLARI, P. A. B. *A recepção do tratado internacional no Direito Brasileiro: uma proposta de sistema integrador*. Tese de doutorado apresentado ao Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco da Universidade de São Paulo, 1999.

FERREIRA, Joel Hasse. *União europeia: hoje e o futuro*, 1ª ed. Edições Sílabo: Lisboa, 2012.

FURTADO, Celso. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Contraponto, 2008.

JELLINEK, George. *Teoria del Estado*. Buenos Aires: Albatroz, 1954.

JERÓNIMO, Patrícia. *Diversidade cultural, religiosa e linguística: a União respeita a diversidade cultural, religiosa e linguística*. Coimbra: Almedina, 2013, p. 269-288. In SILVEIRA, A; CANOTILHO, M.

JUBILUT, Líliliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

LAFER, C. *A Reconstrução dos Direitos Humanos – Um Diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

MARINGONI, Gilberto. *A Venezuela que se inventa: poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez*. Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MELLO, Celso de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 15.ed. MIGRAIDH. *Nota sobre sanção e os vetos à Lei de Migrações 13.445/2017*. Disponível em: <<http://migraidh.ufsm.br/index.php/2016-03-29-11-45-18/35-notasobre-sancao-e-os-vetos-a-lei-de-migracoes-13-445-2017>> Acesso em: 06/07/2020.

MORAES, M. C. B., et. al. *O princípio da solidariedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 167-190. In PEIXINHO, M. M.; GUERRA, I. F.; NASCIMENTO FILHO, F. (Org.) *Os princípios da Constituição de 1988*.

MORAES, Matheus Wellington de. *Fronteiras e Descasos: Uma análise acerca dos entraves normativos à efetivação dos direitos fundamentais ao imigrante na nova lei de migração*. 2017. *Lo bueno y lo malo de Chávez en sus 14 años de gobierno socialista bolivariano*. Disponível em: www.univision.com/noticias/lo-bueno-y-lo-malo-de-chavez-en-sus-14-anos-de-gobierno-socialista-bolivariano> Acesso em: 06/07/2020.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)*. Disponível em: www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 06/07/2020.

NAÇÕES UNIDAS. *Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto Dos Refugiados*. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967> Acesso em: 06/07/2020.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm> Acesso em: 06/07/2020.

OLIVEIRA, Antonio Ribeiro Tadeu de. *Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças*. *Revista Brasileira de Estudos de População*. 2017.

PROGRAMA DE SEMINÁRIO DO OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES. *Pacto Global para Migração: aportes da Academia ao debate*. São Paulo: Unicamp, 2017. Disponível: https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2017/10/documento-preliminar_pactoglobal-das-migracca7occ83es.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

REZEK, J. F. *Direito Internacional Público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 1991.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 16. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

RODA, Arménio Alberto Rodrigues da. *Teoria monista do Direito Internacional como fator de resolução de Conflito entre a Soberania nacional e Constitucionalismo Global*. Salvador: Conpedi, 2018.