



DIREITOS HUMANOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE MIGRANTES VENEZUELANOS INTERIORIZADOS EM MATO GROSSO PELA OPERAÇÃO ACOLHIDA

Mariceli Ferreira Marques¹

RESUMO: Desde alguns anos o Brasil tem atraído migrantes de diversos países, destacando-se o expressivo número de venezuelanos. Neste contexto, o artigo apresenta uma revisão das normas, leis e tratados dos quais o Brasil é signatário sobre a pauta da migração no mundo. Também discute a legislação interna brasileira acerca do assunto. Apresenta de maneira sucinta as implicações do êxodo venezuelano iniciado em 2015. Por meio de uma revisão bibliográfica, o estudo discute as condições jurídicas de migrantes e refugiados. No que diz respeito à coleta de dados, a pesquisa se classifica como documental. Também foi feita uma visita de estudo in loco, na cidade de Boa Vista-RR, para conhecer os abrigos de refugiados e imigrantes venezuelanos, o trabalho da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Posto de Interiorização e Triage (PITRIG) da Operação Acolhida.

PALAVRAS-CHAVE: *Direitos Humanos. Direitos Fundamentais. Migração. Venezuelanos. Operação Acolhida.*

ABSTRACT: For some years, Brazil has attracted migrants from different countries, highlighting the expressive number of Venezuelans. In this context, the article presents a review of the norms, laws and treaties to which Brazil is a signatory on the migration agenda in the world. It also discusses the Brazilian internal legislation on the subject. It briefly presents the implications of the Venezuelan exodus that began in 2015. Through a literature review, the study discusses the legal conditions of migrants and refugees. With regard to data collection, the research is classified as documentary. An on-site study visit was also made, in the city of Boa Vista-RR, to get to know the shelters for Venezuelan refugees and immigrants, the work of the International Organization for Migration (IOM) and the Interiorization and Triage Post (PITRIG) of the Operation Welcomed.

KEYWORDS: *Human Rights. Fundamental Rights. Migration. Venezuelan. Operation Welcomed.*

¹ Bacharel em Direito no Centro Universitário UNIVAG –E-mail: marymarques2303@gmail.com.

Revista ALTERJOR

Grupo de Estudos Alterjor: Jornalismo Popular e Alternativo (ECA-USP)

Ano 11 – Volume 02 – Edição 24 – Julho-Dezembro de 2021

Av. Professor Lúcio Martins Rodrigues, 443, Cidade Universitária, São Paulo, CEP: 05508-020

INTRODUÇÃO

Como resultado direto de conflitos e crises diversas internacionais, o Brasil tem recebido inúmeras pessoas que, em intento de fugir das constantes violações de direitos, buscam abrigo em outros países para viverem com suas famílias. As migrações, em vasta escala, acarretam grande impacto social, cultural e econômico e, por ser um tema que tem proporções e interesses globais, estão submetidas às injunções transnacionais que refletem diretamente nas relações sociais, econômicas, políticas e jurídicas.

Os refugiados, em apertada síntese, fogem diariamente de seus países por razões de violência, buscam uma vida digna e, na maioria das vezes, enfrentam grandes obstáculos para se inserir em sociedade, já que, em algumas situações, tendem a não conhecer a língua e a cultura dos países que os recebem, em consequência disso, se submetem a condições precárias de sobrevivência.

Nesta última década, um dos principais e atuais deslocamentos é atribuído à migração de venezuelanos com destino aos países latino-americanos, sendo estes: Colômbia, Peru, Chile, Equador, Argentina e Brasil; aos países da América Central, como o Caribe; na América do Norte, em especial ao México (CARVALHO, 2019, p. 9). No caso brasileiro, Roraima é a porta de entrada dos refugiados.

Sabe-se que a migração internacional apresenta uma dimensão preponderante na vida social, política, econômica e cultural, tanto para os países receptores como para os emissores. Esse fenômeno massivo, mundial e urgente, muitas vezes, ainda é analisado e tratado juridicamente por meio de conceitos como segurança nacional, proteção ao trabalhador local ou ameaça à identidade cultural tradicional, dentre outros. Contudo, o enfrentamento adequado é sob a ótica dos direitos humanos e fundamentais, considerando a dignidade inerente ao homem, devendo os Estados proporcionar meios para a sua efetivação.

Ademais, o art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos preconiza, em síntese, que toda pessoa tem direito à vida suficiente para assegurar a si próprio e à sua família bem-estar, alimentação, vestuário, assistência médica, segurança, dentre outros

direitos humanos, o que ganha relevo se considerado o fato que a Constituição Federal de 1988, em diversos artigos, consagra princípios e direitos como a dignidade da pessoa humana, a vida, ao trabalho, o amparo em caso de desemprego, dentre outros, assegurando-os aos brasileiros e estrangeiros aqui residentes. Não obstante, vive-se em uma sociedade complexa, na qual é possível constatar que ainda existe um grande número de pessoas que se encontram ávidos de direitos essenciais; ou, pelo menos, não se veem como sujeitos de direitos, em razão dos obstáculos jurídicos à sua concretização ou mesmo por falta de conhecimento.

Nesse contexto, no que tange às circunstâncias jurídicas nacionais, serão analisadas a Lei nº 9.474/1997, que em seu art. 1º, inciso I, reconhece como refugiado quem, “devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (BRASIL, 1997); a Lei nº 13.445/2017, que estabelece o paradigma da defesa dos direitos humanos na migração no Brasil, fazendo referência à constitucionalidade da dignidade humana e garante, ao imigrante, a inviolabilidade de sua vida e o direito à igualdade e segurança (BRASIL, 2017), dentre outras diretrizes, a exemplo das Recomendações de Roraima para a Proteção das Pessoas Refugiadas no Brasil (RORAIMA, 2019).

O presente estudo tem por objetivo analisar se as políticas públicas adotadas pelo Estado brasileiro, no que tange à acolhida e interiorização dos venezuelanos, estão proporcionando a efetivação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, assegurando a proteção jurídica condizente com a política migratória brasileira, em especial a integração local dos migrantes em Mato Grosso. A escolha do tema se deu pela emergente discussão a respeito das políticas públicas voltadas aos migrantes, implantadas pelo Estado e que devem garantir o exercício dos direitos humanos e fundamentais, independentemente de qualquer condição.

Como metodologia optou-se por uma abordagem qualitativa, com uso do procedimento descritivo. Para tal, a pesquisa utilizou-se do levantamento bibliográfico e documental, buscando estudos preexistentes, assim como documentos e outros elementos para a compreensão do tema. Para coleta de dados realizou-se visita técnica *in loco* na

cidade de Boa Vista-RR, sede da Operação Acolhida. Sob este aspecto abordaremos no próximo tópico à condição jurídica dos Refugiados.

1. CONDIÇÃO JURÍDICA DOS REFUGIADOS

A primeira questão a se ressaltar é que a palavra refúgio vem do latim *refugium*, que significa meio de escapar, ou até “lugar para onde alguém se retira para evitar um perigo” (ALMEIDA, 2017, p. 1). Inicialmente não havia instituições e organizações relevantes para coordenar, orientar e principalmente definir quem eram considerados refugiados, Estados hospedeiros e quais os direitos e deveres envolvidos em esfera internacional. Portanto, os refugiados sujeitavam-se a boa vontade das leis internas dos países (RAMOS, RODRIGUES; ALMEIDA, 2011).

O conceito de refugiado adotado internacionalmente deriva, portanto, da situação concreta vivida durante e logo após a Segunda Guerra Mundial. No entanto, os conflitos armados, a violência e a agressão aos direitos humanos, infelizmente não se limitaram àquele período histórico, continua sendo uma realidade que permanece existindo e que é muito evidenciada nos tempos atuais.

Além das situações decorrentes de conflitos e de violações aos direitos humanos, há, porém, outras causas que corroboram para este deslocamento forçado de pessoas entre países, algumas decorrentes de causas naturais, outras originadas da ação do homem no meio ambiente e outras ainda, decorrentes de questões econômicas, como no caso da Crise Migratória enfrentada pelos Venezuelanos. Sob esta ótica abordaremos no próximo tópico as normas das quais o Brasil é signatário.

1.1. NORMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AO REFUGIADO DAS QUAIS O BRASIL É SIGNATÁRIO

A convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 ampliou seu conceito original no que tange à proteção internacional dirigida não só aos refugiados, como também aos deslocados à força, seja por motivos de conflito armado, violência generalizada, violações de direitos humanos, entre outros fatores, onde a pessoa encontra-

se fora de seu país de origem e não possa ou não queira a ele retornar e nem ser nele acolhido.

Em outubro de 2013 a Organização Das Nações Unidas (ONU), aprovou a *Declaração de Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento*, através da qual os países membros reconhecem que a migração internacional é uma realidade pluridimensional que incide sobremaneira no desenvolvimento dos países de origem, trânsito e destino e, nesse contexto, reconhecem que a migração internacional é uma questão intersetorial que deve ser abordada de forma coerente, ampla e equilibrada, integrando o desenvolvimento com a devida consideração das dimensões social, econômica e ambiental e o respeito aos direitos humanos (ROMAR, 2017, p.357).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) é responsável por garantir que refugiados e deslocados à força tenham direito ao asilo, recebam assistência (alimentos, abrigo, cuidados de saúde) e estejam protegidos da violência ou da situação de perseguição, de pobreza extrema e de exploração. No entanto, isso não basta, sendo certo que o ACNUR também é responsável por buscar a viabilidade uma solução duradoura para a situação dessas pessoas (ROMAR, 2017, p.358).

221

Contemporaneamente, diversas organizações internacionais, e até mesmo nacionais, desenvolvem atividades ligadas à migração. Uma parte delas atua no âmbito dos movimentos migratórios em si, enquanto outras têm seu enfoque voltado para os direitos dos imigrantes e a efetivação destes quando eles chegam a seus destinos. Na definição do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que também é chamado de Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), migrante é:

Os migrantes escolhem se deslocar não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, mas principalmente para melhorar sua vida em busca de trabalho ou educação, por reunião familiar ou por outras razões. À diferença dos refugiados, que não podem voltar ao seu país, os migrantes continuam recebendo a proteção do seu governo (EDWARDS, 2015).

É importante destacar uma reflexão trazida pela ACNUR sobre a característica determinante da condição de refugiado:

Refugiados são pessoas que escaparam de conflitos armados ou perseguições. Com frequência, sua situação é tão perigosa e intolerável que devem cruzar fronteiras internacionais para buscar segurança nos países mais próximos, e então se tornarem um “refugiado” reconhecido internacionalmente, com o acesso à assistência dos Estados, do ACNUR e de outras organizações (EDWARDS, 2015).

Nesse sentido, a designação de “refugiado” busca transmitir o perigo que esses indivíduos enfrentam caso tenham que voltar ao seu país, o que exige que sejam acolhidos em outro lugar. Já os “migrantes escolhem se deslocar não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, mas principalmente para melhorar sua vida em busca de trabalho ou educação, por reunião familiar ou por outras razões” (Edwards, 2015). Assim, não existe ameaça à vida do migrante caso ele retorne ao seu país, o que o diferencia radicalmente do refugiado.

Para a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o termo migrante abarca todos os casos em que a decisão de migrar, isto é, sair de um país e estabelecer-se em outro, tomada livremente pela pessoa, sem intervenção de fatores externos. Logo, o termo pode ser utilizado para os indivíduos e seus familiares que saem de um Estado em direção a outro para buscar melhores condições de vida (OIM, 2009). Outrossim, a OIM conceitua também a migração forçada, que se dá quando o movimento migratório é feito devido a alguma coação que ameaça a vida e a sobrevivência, podendo ter origens naturais ou humanas. Sobre essas causas, pode-se indicar o fluxo de refugiados e deslocados internos, bem como pessoas que saíram de seus locais de origem com vistas a fugir de desastres naturais ou ambientais, ou mesmo químicos, devido à fome, e outras (OIM, 2009).

De fato, as pessoas saem de seus países com destino a outros por uma enorme variedade de motivações. Assim, é possível perceber que o fluxo migratório está atrelado às enormes disparidades existentes entre os países desenvolvidos e os emergentes ou em desenvolvimento, pois os primeiros tendem a apresentar maiores oportunidades de trabalho e investimentos (MENDES, 2013).

A questão do trabalho dos migrantes deslocados à força e dos refugiados envolve diversas esferas legislativas e de políticas públicas, seja no âmbito externo seja no interno.

Não é fácil a elaboração de um conceito jurídico de políticas públicas, dadas as suas interfaces com a política partidária. De acordo com Maria Paula Dallari Bucci:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados- processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p.39).

Nas palavras de Smanio (2013, p.3) as políticas públicas pressupõem as relações do Estado com a sociedade, pois que a via da participação dos cidadãos deve ser o método a ser buscado, tanto para sua formulação, quanto para sua execução. Assim, participação e transparência são princípios derivados do princípio democrático do Estado, de forma que as políticas públicas estão estreitamente relacionadas com a democracia praticada.

Grinover (2008), define políticas públicas como conjunto de atividades do Estado tendentes a seus fins, de acordo com metas a serem atingidas. Trata-se de um conjunto de *normas* (Poder Legislativo), *atos* (Poder Executivo) e *decisões* (Poder Judiciário) que visam à realização dos fins primordiais do Estado.

223

Se de um lado a percepção em nosso País de que a efetivação dos direitos sociais depende de políticas públicas eficazes que devem ser elaboradas e realizadas pelo Estado, em parceria com a sociedade civil organizada, é inegável, de outro lado, reconhecer-se que deve haver um controle efetivo sobre essas políticas e as formas de sua consecução.

Ademais, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), no Parecer Consultivo 18/2003, firmou algumas orientações nos assuntos que possuem correlação com os direitos trabalhistas de imigrantes indocumentados (CIDH, 2003).

Nesse parecer, a CIDH apresentou algumas terminologias, dentre elas, estabeleceu que migrante é um termo genérico que engloba tanto o emigrante, aquele que deixa um Estado para em outro residir, quanto o imigrante, aquele que chega em um Estado para nele residir (CIDH, 2003).

O Estado tem a responsabilidade de provar que é “permissível” restringir ou excluir a aplicação de alguma disposição do instrumento internacional a uma classe determinada de pessoas, como os estrangeiros. A “condição migratória jamais pode servir para excluir as pessoas das proteções básicas que lhes conceda o Direito Internacional dos Direitos Humanos.” Além disso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) afirmou que os direitos trabalhistas se encontram protegidos nos instrumentos internacionais de direitos humanos e, a esse respeito, referiu-se à Declaração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e à Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.

Considerando o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional do Trabalho, pode-se afirmar que “existe um conjunto de direitos trabalhistas fundamentais que se derivam do direito ao trabalho e constituem um núcleo fundamental do mesmo”.

Posteriormente, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos solicitou à Corte que realize uma sistematização dos direitos vinculados ao trabalho “que os coloque em uma hierarquia segundo a qual alguns destes direitos trabalhistas são considerados fundamentais”, e que, portanto, “integra[riam] o elenco daqueles em relação aos quais não se admite discriminação, nem sequer por status migratório” (CIDH, 2003).

No âmbito do Direito Internacional contemporâneo, a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, além de consagrar a universalidade do direito à vida, à liberdade e à segurança, agraciou o direito de asilo como um dos direitos de proteção aos mencionados direitos em seu artigo XIV, que se transcreve, *in verbis*: “Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” (BRASIL, 1948).

Referido artigo da Declaração dos Direitos dos Homens, segundo bem leciona Moreira (2005, p. 43), diz respeito “[...] às perseguições sofridas por indivíduos dentro de seus países de origem, ocasionando graves violações a seus direitos humanos, que os motivam a se deslocarem para outros territórios em busca de asilo”.

Não é demais ressaltar que anteriormente à Declaração de 1948 houve o advento da Carta das Nações Unidas de 1945, que versou de forma pioneira acerca dos direitos humanos, continha a seriedade de defender, de promover e de respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais, contudo, não se aprofundou em conteúdo em suas premissas e enunciados, que ficaram mais claros e delimitados com a vinda da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Por conseguinte, pode-se dizer que com o aparecimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, uma nova ótica foi vislumbrada, mais inclusiva e extensiva quando a proteção dos direitos humanos, garantindo-se a teórica igualdade entre os seres, independente de aspectos territoriais, religiosos, linguísticos, étnicos, políticos, entre outros.

Lamentavelmente, não há em sede de Direito Internacional leis fortes sobre as migrações especificamente. Alguns instrumentos internacionais preservam o direito à mobilidade humana a exemplo da Declaração Universal dos Direitos do Homem que ressalta o direito à liberdade de circulação dos indivíduos, bem como seu reconhecimento (ANDRADE, 2015). Porém, um divisor de águas na tutela dos direitos dos refugiados é a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em 1950, órgão subsidiário permanente da Assembleia Geral das Nações Unidas e possui sede em Genebra.

Desde o começo de sua implantação, o ACNUR previa uma data para o término de sua incumbência e operacionalização, o que não ocorreu, pois até hoje a Instituição se mantém como zeladora no que atine a Proteção Internacional dos refugiados, dado que as situações que necessitavam de sua atenção (crescimento de refugiados) quando da sua criação não cessaram até o presente tempo (JUBILUT, 2007, p. 27). Acumulando em suas funções o resguardo do direito de refúgio aos indivíduos, quando a eles os cabe, e também aos apátridas, além de assegurar a parte legal, combina isso com o bem-estar dos mesmos, proporcionando destinos que variam tanto como a acolhida em país estrangeiro, possibilidades de retorno seguro e voluntário, integração em outro país e até o reassentamento.

Em decorrência das mudanças ocorridas depois das grandes guerras mundiais, bem como as ocorridas no mundo no contexto pós Guerra Fria, o ACNUR se tornou organismo de constante presença devido a sua indispensabilidade, porém a posituação da proteção internacional dos refugiados nasceu de fontes como a Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados e com o Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados, sistematizando-a.

Depreende-se que a Convenção de 1951 estava limitada no espaço e no tempo, pois somente se aplicava aos refugiados que passaram a ter tal condição como resultado dos acontecimentos ocorridos na Europa (reserva geográfica) antes de 1º de janeiro de 1951 (reserva temporal), pois o momento em que foi criada era um período pós Segunda Guerra Mundial, e visava suprir as necessidades desse período, não presumindo sua importância para além desse tempo, até o presente momento.

Na época essas limitações temporais e espaciais impediram a aplicação do texto em diversas hipóteses que hoje já lhe são atribuídas, correção essa feita na esfera do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, que omite as palavras “como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, que aparecem na Convenção, tornando, assim, aplicáveis seus dispositivos a casos futuros (BARRETO, 2010, p. 15).

Dando seguimento, tem-se a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, igualmente chamada de Pacto de San José da Costa Rica, assinada em 22 de novembro de 1969, e ratificado pelo Brasil apenas em setembro de 1992, o Pacto tem como finalidade sedimentar um Estado em que prevaleçam os direitos humanos como orientadores dos países americanos signatários fundados nos princípios da justiça social e liberdade pessoal. E, em seu art. 1º dispõe:

Art. 1º - Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma, por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social (OEA, 1969).

Além de versar sobre as garantias fundamentais se preocupou da mesma maneira em dar ênfase a liberdade de religião e consciência, de associação, proteção da família e das garantias judiciais em seus 81 artigos, o pacto é considerado atuante na Constituição Federal, por ser difusor dos direitos de primeira dimensão deu origem às metas e princípios fundamentais constantes da Carta Política, que tem eixo composto pelos direitos e garantias assegurados ao ser humano (GABRIELE, 2016, p.3).

Em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto de San José da Costa Rica teria efeitos práticos apenas se os devidos “direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos” fossem respeitados, julgados e regulados, com fulcro nessas ideias criaram dois órgãos de suma magnitude para o continente, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (GABRIELE, 2016, p.3).

Relevante para o tema das migrações é imperioso que se destaque no bojo do texto da Convenção Americana de Direitos Humanos o direito de solicitar asilo no artigo 22.7:

Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, de acordo com a legislação de cada Estado e com as Convenções internacionais (OEA, 1969).

A partir deste artigo o asilo teve aval e notoriedade perante a comunidade Internacional, mormente entre os participantes da Convenção em pauta, e isso proporciona uma internacionalização em um padrão de denegações concessões de asilo decididas, a discricionariedade típica do instituto perde força e passa a ser regulado em matéria de Direito Internacional, com possibilidade de provocação dos órgãos guardiões

como a Corte Interamericana de Direitos Humanos por violação do Pacto de São José. O Direito Internacional reconhece o direito de solicitar asilo como parte integrante das garantias de defesa dos direitos humanos (RAMOS, RODRIGUES; ALMEIDA, 2011).

Em 1984 em Cartagena, foi dado um tom mais contemporâneo ao tópico do refúgio, necessitava-se, desde a Convenção de 1951, uma modernização dos conceitos e aumento da extensão do termo refugiado para melhor adaptarem-se aos tempos pós-Convenção de 51 e pós-protocolo adicional de 1967, com o objetivo de maximizar a proteção humanitária dada a esta categoria (BARRETO, 2010) com a Declaração de Cartagena e da Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas.

Trata-se de instrumento regional não vinculante, reconhecido e adotado por 14 Estados, além da ONU e a OEA, após mais de 30 anos de sua criação, a Declaração de Cartagena prova seu valor, flexibilidade e inovação frente às novas crises, conflitos e situações de violação de direitos humanos (RAMOS, RODRIGUES; ALMEIDA 2011).

De fato, o referido diploma legal, veiculou o termo “violação maciça de direitos humanos” como elemento de majoração da definição de refugiado, em seus elementos legislativos, interpretativos e operativos, consagra as três correntes do sistema de proteção internacional, o direito humanitário, direitos humanos e direito dos refugiados (IKMR, 2017).

Barreto (2010, p. 16), sobre a importância da Declaração de Cartagena sintetiza:

A Declaração de Cartagena recomendava que, além daquelas hipóteses normais de reconhecimento da condição de refugiados, os países deveriam incorporar aos seus ordenamentos jurídicos o conceito de refugiado, também, a toda aquela pessoa que tivesse fugido de seu país porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira ou conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

A partir disso, conclui-se que aqueles indivíduos que tenham experimentado violação de direitos humanos, degradação social e política com permissão de violência generalizada no país de proveniência também estarão resguardados, além das características já mencionadas nos tratados anteriores.

Após dez anos da criação de Cartagena, surgiu em 1994 a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, se denomina como complementar aos tratados internacionais anteriores, que, num patamar evolutivo de tratados internacionais, inovou mais uma vez quando trouxe expressamente a preocupação acerca dos deslocados internos, reconhecendo os também como dignos de tratamento especial, e afirmando que sua migração é causada pelos mesmos motivos muitas vezes dos refugiados, mas ficam dentro de suas fronteiras. A Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas previu que diversos conflitos poderiam vir a acontecer e além de se preocupar com contratempos de sua época tentou buscar soluções duráveis para prevenção de novos conflitos ou crises que geram êxodos migratórios internos e externos.

A Declaração e Plano de Ação do México, de 2004 e o Cartagena + 30, ocorrem após vinte anos do aniversário da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados. Os países da América Latina se reuniram em quatro ocasiões: em San José, em Brasília, em Cartagena e Bogotá, com o objetivo de, em um consenso, através de visões plurais de sua regionalidade, detectar problemas, e o desenrolar, no continente americano, das ações previstas no espírito de Cartagena. Os informes resultantes desses encontros foram a fundação para a elaboração da Declaração e do Plano de Ação do México, realizada na Cidade do México, em 16 de novembro de 2004, tendo vinte países signatários (BARICHELLO, 2009).

O Plano do México teve como idealizadores e apoiadores órgãos, países, especialistas e setores da sociedade civil, estrangeiros e Internacionais como: o ACNUR, o Conselho Norueguês para os Refugiados, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Instituto Interamericano de Direitos Humanos e os governos do Brasil, da Costa Rica e do México (BARICHELLO, 2009).

Para Splinder (2017), mais que uma simples declaração de boas intenções, O Plano de Ação do México estabelece passos concretos para indicar os principais desafios para a proteção dos refugiados e os deslocados internos (IDPs) na América Latina. Em particular, o plano de ação, almeja o desenvolvimento contínuo do sistema de asilo e capacidade de proteção dos governos e ONGs.

Desta feita, o plano de ação propõe a integração das cidades e sua autossuficiência, com o “programa de cidades solidárias”, a grande importância do fomento econômico e consequentemente social das áreas de fronteira onde maciçamente se encontram os refugiados, com o programa “fronteiras solidárias”, e não menos importante o programa de reassentamento na América Latina, como método de desinflar países que têm fluxos imensos de refugiados, com nome de “reassentamento solidário” (SPINDLER, 2017).

Pode-se ressaltar que o Plano do México veio para trazer soluções para dois urgentes casos, o sempre crescente trânsito de refugiados assentados nas grandes cidades do continente latino-americano é à conjuntura do enorme contingente de refugiados colombianos nas zonas de fronteira com o Equador, Costa Rica, Panamá e Venezuela, percebe-se um esforço efetivo para melhorar a condição humana através da evolução do tratamento conferido aos refugiados na América Latina, e isso é comprovado através dos quatro capítulos, dos seus três programas solidários, é dar ênfase na ação política como fundamental a concretização dos direitos mais nobres (BARICHELLO, 2009).

Por sua vez, o Cartagena +30 foi uma Conferência ocorrida em Brasília no último mês do ano de 2014, teve como sede o Brasil pelo reconhecimento por parte da comunidade Latino-americana dos esforços e notoriedade do Brasil no tema do refúgio, o evento foi consultivo reunindo os Líderes Ministeriais do Caribe e América Latina para expandir o feito alcançado na Declaração de Cartagena, foi notório o encontro, pois, prometeu erradicar a apátrida, introduziu a zona caribenha nos debates e ocasionou a Declaração e Plano de Ação do Brasil. Reconheceu que novas formas de violência se formam, pensando especificamente no Triângulo Norte da América Central, onde desastres ambientais e mudanças climáticas são recorrentes, ocasionando os migrantes ambientais, ou refugiados ambientais.

Percebe-se, portanto, que o aparato legislativo é amplo, sendo o Brasil atuante no que tange a preocupação em ratificar diplomas legais e introduzir, no âmbito interno, conceitos cunhados no âmbito do Direito Internacional para efetivar a proteção dos refugiados.

1.2. NORMAS DOMÉSTICAS CONCERNENTES AOS REFUGIADOS (NORMAS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS)

O Brasil, como signatário dos tratados e protocolos da ONU, em sua política interna prevalecente pós-ditadura, requer a aplicação da lei e proteção da pessoa migrante, com base nos valores advindos dos compromissos assumidos internacionalmente (FRIEDRICH; GEDIEL, 2014).

Lopes (2009, p. 275) aduz que apesar da imigração não ser um problema essencialmente jurídico, tem uma faceta jurídica e que pode influir na realidade social “se a lei for boa”. Assim, a política de imigração vinculada entre o Estado receptor e imigrante, deve adotar as medidas quais julgar necessárias para a recepção e permanência do indivíduo.

231

Nesse cenário, o Brasil, ao ratificar a Convenção de 1951, em 19 de dezembro de 1989, e posteriormente, em 1997, ao editar a já citada Lei nº 9.474, redigiu conceito próprio de refugiado, com base em seus anseios nacionais, abolindo a delimitação geográfica que trazia a Convenção original. A nova denominação se encontra impressa no artigo 1º da referida lei. Transcreve-se, *in verbis*:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo individuo 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 (BRASIL, 1997).

Do compulsar do texto de lei acima transcrito é possível inferir que os refugiados são indivíduos que em virtude de terem sido perseguidos pelas mais diversas circunstâncias, sejam elas de raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política “tiveram sua vida, segurança e liberdade ameaçadas ou de fato violentadas em seus países de origem, levando-os a se deslocar para outros lugares em busca de refúgio” (MOREIRA, 2005, p. 52); e que, em seu inciso III, incorporou a definição ampla de refugiado trazida pela Declaração de Cartagena.

Ainda assim, o conceito adotado pelo Brasil é restrito, sendo imperioso reforçar a defesa deste trabalho na possibilidade desta conceituação ser interpretada de forma extensiva, permitindo também que mais pessoas, como os refugiados ambientais (provenientes das catástrofes), por exemplo, possam se enquadrar nesta definição, eliminando lacunas e trazendo uma maior segurança jurídica àqueles que sofreram ameaças de violência generalizada, agressões internas, catástrofes ou violação massiva dos direitos humanos.

232

A Lei nº 13.445/2017, aprovada no Senado Federal em 18 de abril, sancionada e publicada no Diário Oficial da União em 25 de Maio de 2017, adequa as normas internas aos diplomas de Direito Internacional. Para tanto, o diploma prevê e define os direitos e deveres do migrante e do visitante em território brasileiro, sua entrada e permanência e, ainda, estabelece diretrizes de proteção ao emigrante no exterior.

Conforme o disposto no art. 1º, §1º, deste diploma, o artigo em seu texto delimita as diferenças entre o que se considera imigrante, emigrante, apátrida, residente fronteiriço e visitante:

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - (VETADO);

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

III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;

IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;

V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro (BRASIL, 2017)

A promulgação da Lei nº 13.445/2017 decorreu do projeto de Lei nº 288/2013, proposto pelo senador Aloysio Nunes Ferreira, contendo 125 artigos, objetivou a substituição do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) promulgado e adotado durante o regime militar no Brasil. Para o relator do texto, senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), a Lei do Estrangeiro “era defasada e enxergava o migrante como uma ameaça, alguém que somente seria aceito na sociedade se trouxesse vantagens econômicas, sem receber contrapartida pela contribuição ao desenvolvimento do Brasil” (BAPTISTA; VILAR, 2017, p. 01).

O texto do atual diploma teve alguns artigos vetados após a análise do então presidente Michel Temer, dentre eles está a anistia para imigrantes que ingressaram no Brasil antes de 6 de julho de 2016, a permanência de estrangeiros que cometeram crimes no território brasileiro, a livre circulação de indígenas em terras fronteiriças, o acesso a cargos públicos, entre outros.

O Estatuto do estrangeiro também trazia uma previsão parecida no art. 133, revogado posteriormente, e no art. 136, contudo era relativo à solicitação da permanência em território nacional para aqueles que ingressaram no território nacional até a data de entrada em vigor do Decreto nº 3.010, de 20 de agosto de 1938, que disciplinava a entrada de estrangeiro no país. Vejamos o disposto do artigo 136:

Art. 136. Se o estrangeiro tiver ingressado no Brasil até 20 de agosto de 1938, data da entrada em vigor do Decreto n. 3.010, desde que tenha mantido residência contínua no território nacional, a partir daquela data, e prove a qualificação, inclusive a nacionalidade, poderá requerer permanência ao órgão competente do Ministério da Justiça, observado o disposto no parágrafo único do artigo anterior (BRASIL, 1938).

Acredita-se que os principais vetos da lei, baseados na segurança nacional, desfavoreça a residência e acolhimento dos imigrantes no território nacional, pois para elucidar, a justificativa do veto ao disposto no art. 118 relacionado a “anistia indiscriminada a todos os imigrantes” que ingressaram no país antes de 6 de julho de 2016, se deu pelo fato de impedir a forma como a autoridade brasileira iria selecionar e conceder o acolhimentos dos imigrantes, se na forma de concessão de refúgio, visto humanitário ou visto normal de permanência (BRASIL, 2017).

A questão de reafirmar a segurança nacional, era o que a antiga lei tinha em primeira preocupação, visto ter o Estado enfrentado uma ditadura militar antes de sua promulgação, assim, trazia já nos primeiros dispositivos, em especial os artigos 1º e 2º, esta preocupação a fim de proteger os nacionais contra possíveis danos na ordem social.

Em relação ao dispositivo vetado aos estrangeiros que cometem delitos no país, este confirmou a preocupação da segurança nacional, com a justificativa de veto baseada na impossibilidade de expulsão de criminosos graves, pois estes continuariam e cumpririam as sanções no país se considerados residentes de longa data, se o tempo de permanência já ultrapassasse a 4 anos no país na época do delito. (TIMO, 2017).

Timo (2017) destaca que as principais mudanças estão no direito de sindicalização dos estrangeiros em instituições nacionais e na participação de protestos que antes eram proibidas ao imigrante. “Outros aspectos de destaque trazidos pela nova Lei são os princípios da não discriminação, repúdio à xenofobia e a não criminalização das migrações. Isto é, as pessoas migrantes não poderão ser privadas de sua liberdade pelo simples fato de estarem em situação migratória irregular”.

O atual diploma preocupou-se em cuidar do amparo aos estrangeiros residentes, de forma a assegurar a postura cordial e acolhedora do país, promovendo a postura interna

relacionada aos nacionais, fato não relacionado na antiga lei, pois imigrantes haitianos já vivenciaram e foram vítimas de atos xenofóbicos neste país. Elencados na seção II – Dos Princípios e das Garantias, o artigo 3º defini a posição estatal sobre a política nacional, como por exemplo:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;

II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;

III - não criminalização da migração;

IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;

V - promoção de entrada regular e de regularização documental;

VI - acolhida humanitária; [...] (BRASIL, 2017).

Algo muito importante nesta nova Lei é a previsão legal de concessão a vistos humanitários, previsto anteriormente pela Resolução 97 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) para acolher os imigrantes Haitianos e regulamentar sua permanência no território nacional já que estes estavam entrando de maneira irregular no país. Esta resolução foi promulgada em Janeiro de 2012 tendo sido prorrogada em outubro de 2013, com validade até Janeiro de 2015 devido ao grande número de pessoas que encaminharam à solicitação de refúgio e encontravam-se irregulares no Brasil, entre eles além dos imigrantes haitianos, havia um grande número de angolanos e colombianos na mesma situação (D'URSO, 2014).

Esta previsão vem disciplinada pelo artigo 14, III, 3§ da seguinte forma:

§ 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento (BRASIL, 2017).

No que tange à possibilidade de residência, faz necessário demonstrar as possibilidades que estão elencadas no artigo 30 do atual diploma e que assim determinou:

Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses:

- a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;
- b) tratamento de saúde;
- c) acolhida humanitária;
- d) estudo;
- e) trabalho;
- f) férias-trabalho;
- g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário;
- h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural;
- i) reunião familiar; [...] (BRASIL, 2017).

Conforme afirma Moreira (2009, p. 457), a Lei nº 13.445/2017 é uma adequação da política migratória brasileira a ordem constitucional estabelecida pela CF de 1988, assim como aos instrumentos internacionais que tratam sobre direitos humanos e a proteção aos migrantes dos quais o Brasil é signatário.

236

A nova lei promove de certa forma, a regulação migratória brasileira e está baseada, principalmente, nos instrumentos internacionais. É atestada como um instrumento legal dotado de avanços como, por exemplo: proposta de políticas migratória fundamentadas nos direitos humanos, na inclusão do migrante e refugiado na sociedade, entre outros.

Segundo Rodrigues e Pereira (2017), a Lei nº 13.445/2017 veio para reconhecer e assegurar os direitos fundamentais devidos aos migrantes, uma vez que, ao longo do tempo, o Brasil sempre adotou o discurso da segurança/soberania nacional como centro da regulação migratória. “A nova Lei de Migração passa a exigir do Poder Público e da sociedade brasileira uma nova postura em relação aos migrantes que se encontram em território brasileiro” (RODRIGUES E PEREIRA, 2017, p. 136).

Como visto anteriormente, apesar de terem sido vetados alguns dispositivos na nova lei, esta ainda assim é um avanço sobre a política de migração, atualizando o Estatuto do Estrangeiro em detrimento as novas situações globais e ainda cumprindo o governo brasileiro com a política internacional que adota junto à ONU e o ACNUR com os tratados que ratificou sob a ótica da migração, de forma a enquadrar a visão e política interna.

A doutrina clássica aduz que há três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados.

Hodiernamente, a visão compartimentalizada das três grandes vertentes da proteção da pessoa humana encontra-se definitivamente superada. Entende-se que deve haver a aplicação simultânea ou concomitante dessas normas de proteção tendo em vista a identidade do propósito comum de proteção do ser humano em todas e quaisquer circunstâncias (TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO, 1996).

O movimento do direito internacional dos direitos humanos, segundo Richard B. Bilder:

é baseado na concepção de que toda nação tem a obrigação de respeitar os direitos humanos de seus cidadãos e de que todas as nações e a comunidade internacional têm o direito e a responsabilidade de protestar, se um Estado não cumprir suas obrigações. O Direito Internacional dos Direitos Humanos consiste em um sistema de normas, procedimentos e instituições internacionais desenvolvidos para implementar esta concepção e promover o respeito dos direitos humanos em todos os países, no âmbito mundial (BILDER, 1984).

O Direito Internacional Humanitário (Direito de Haia, Direito de Genebra, Direito de Nova York) é o corpo de normas jurídicas de origem convencional ou consuetudinária, especificamente aplicável aos conflitos armados, internacionais ou não internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, evitando que sejam afetados as pessoas e os bens legalmente protegidos. As quatro Convenções de Genebra de 1949,

ainda em vigor e ratificadas pelo Brasil desde 1956, e os dois Protocolos de 1977 Adicionais às Convenções de Genebra, ratificada pelo Brasil em 1992, tratam da matéria. (BILDER, 1984, p.127)

Já o Direito Internacional dos Refugiados tem como objetivo precípua restabelecer os direitos humanos mínimos dos indivíduos ao saírem de seu meio social.

Indivisibilidade, individualidade, interdependência, inalienabilidade e universalidade são características dos direitos humanos. Como o direito dos refugiados se entrelaça, complementa e converge com os direitos humanos, as características citadas se aplicam perfeitamente ao direito dos refugiados.

O problema dos refugiados tem como causas principais as violações dos direitos humanos, os quais deveriam e devem ser respeitados antes, durante e depois do processo de solicitação de asilo ou refúgio (TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO, 1996, p.129)

No plano internacional, tem-se questionado tanto a natureza jurídica como o alcance de obrigações assumidas pelos Estados-partes de determinados Pactos, Convenções e Tratados internacionais.

As quatro Convenções de Genebra, de 1949, e o Protocolo Adicional I, de 1977, que fazem referência ao Direito Internacional Humanitário, determinam que as Altas Partes Contratantes se comprometem a respeitar e a fazer respeitar, em todas as circunstâncias, aqueles tratados humanitários, ou seja, o Estado-Parte deve respeitar, por si, por seus agentes e jurisdicionados, as regras de direito humanitário. E a Corte de Haia reconheceu judicialmente, em decisão proferida aos 27.6.1986, que as Nações têm a obrigação de respeitar e fazer respeitar o direito humanitário, como, por exemplo, no famoso caso "Nicarágua versus Estados Unidos (TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO, 1996, p. 37).

O dever de respeitar e fazer respeitar aplica-se também ao direito dos refugiados, aos direitos humanos como um todo, posto que se os jurisdicionados de determinado Estado não respeitarem as normas de direitos humanos e este quedar-se inerte, na verdade,

quem estará desrespeitando e violando direitos elementares, no âmbito internacional, é o próprio Estado.

O princípio da não-devolução visa justamente proteger o refugiado de tortura ou a maus-tratos ou a penas desumanas ou degradantes. Assim, princípios de direito dos refugiados são comuns aos dos direitos humanos, havendo aí mais uma nítida interligação (SAADEH; EGUCHI, 2014).

2. ÊXODO VENEZUELANO

Em 2014, com a queda do preço do petróleo, a crise iniciada em 2013 aprofundou-se, em parte devido à recusa de Irã e Arábia Saudita, outros dois dos grandes produtores de petróleo, em assinar um compromisso para reduzir a produção, o que afetou diretamente a Venezuela, que tem a economia intimamente atrelada ao petróleo. Contudo, outros fatores corroboraram para a crise venezuelana, como a desaceleração da economia chinesa e o crescimento, nos Estados Unidos da América, do mercado de produção de óleo e gás pelo método *fracking* (fraturamento hidráulico de rochas). Nesse cenário, além de receber menos dinheiro por seu principal produto, a Venezuela também teve uma queda significativa na produção (COSTA e LAGE, 2020, p.13).

Todo esse contexto econômico, associado ao enfrentamento de uma crise política e institucional, desencadeou uma crise humanitária que resultou em um intenso ciclo migratório venezuelano.

Em dezembro de 2020 já havia 262.475 venezuelanos vivendo no Brasil, mais que o dobro de dois anos atrás. A grande maioria na condição de migrante, ou seja, que pediu para viver aqui para obter livre trânsito e ganhar um visto de pelo menos dois anos. Outros 46.647 aceitaram a condição de refugiados, citando a falta de condições de direitos humanos no seu país de origem. Existem, ainda, 102.504 venezuelanos com solicitações de refúgio em aberto, na fila para conseguir a documentação que os aceitará como residentes. Assim, configuram o maior número de pedidos de refúgio, por nacionalidade, segundo o Conselho Nacional de Refugiados (CONARE). Pelos registros de migração do Ministério da Justiça, os venezuelanos superavam em número os portugueses, haitianos

e bolivianos, que até pouco tempo representavam os maiores grupos estrangeiros residentes no Brasil. A Organização Internacional para as Migrações (OIM), ligada à ONU, declarou que o aumento do número de pessoas deixando a Venezuela, por causa do colapso econômico hiperinflacionário, faz o momento de crise estar próximo ao dos refugiados e migrantes que atravessam o Mediterrâneo rumo à Europa.

3. OPERAÇÃO ACOLHIDA

A Operação Acolhida é uma resposta do Governo Federal Brasileiro à crise migratória enfrentada na fronteira do Brasil com a Venezuela. Criada em 2018, tem como principal foco o princípio da dignidade humana, como nos informa o site da Operação. Nesse sentido busca acolhimento, abrigo e interiorização.² dos migrantes e refugiados venezuelanos que entraram e permaneceram no Brasil, além do fluxo contínuo que faz com que esse número seja constantemente crescente.

Devido à complexidade da tarefa executada pela Operação Acolhida, ela reúne esforços das Forças Armadas Brasileiras; dos Ministérios, da Defesa, da Economia, do Desenvolvimento Regional, da Educação, da Saúde, da Mulher, Família e Direitos Humanos, da Cidadania e o Gabinete de Segurança Institucional; da Polícia Federal, do Ministério Público da União e da Secretaria de Trabalho (subordinada ao Ministério da Economia). Também participam a ONU e suas entidades subsidiárias como o OIM, o ACNUR, a Cruz Vermelha e outros que integram a rede de atendimento aos migrantes.

Para oferecer assistência emergencial, a Operação Acolhida se organiza em três eixos que são: Ordenamento de Fronteira, Acolhimento e Interiorização voluntária de migrantes.

² Informações do Histórico da Operação Acolhida. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/historico/> Acesso em 8 de dez. 2020.

3.1. ORDENAMENTO DE FRONTEIRA

A chegada à fronteira é resultado de um longo e por muitas vezes perigoso trajeto enfrentado pelo migrante. Este é o primeiro contato do migrante com a Operação Acolhida e vários fatores devem ser considerados nesse atendimento. Os procedimentos realizados são os de documentação, vacinação e operação controle das Forças Armadas.

O migrante passa pela recepção e identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem. São executados os procedimentos de recepção e orientação aos imigrantes venezuelanos, identificação e controle de entrada, imunização e Defensoria Pública, no Posto de Recepção e Identificação, seguidos dos procedimentos de cadastro e regularização migratória, emissão de CPF e carteira de trabalho, atendimento social, proteção e defesa de direitos, no Posto de Interiorização e Triagem.

Esse local também é integrado por um Posto de Atendimento Avançado – PAA que pode ser definido como um pequeno Hospital de Campanha destinado a atenção médica de emergência, realizada quando necessário.

3.2 ACOLHIMENTO

No procedimento de acolhimento o abrigamento é uma das mais sensíveis etapas. Logo quando chegam e são recebidos no Brasil, os migrantes e refugiados venezuelanos são acolhidos em um abrigo. Atualmente a Operação Acolhida dispõe de treze abrigos, organizados por tipos (família, solteiros e indígenas); de gestão compartilhada entre Forças Armadas, que responde pela logística, saúde e segurança; Ministério da Cidadania e ACNUR que coordenam o acolhimento e assistência social.

Os abrigos são preparados para receber temporariamente aos migrantes, com ações voltadas a alimentação/nutrição, higiene e limpeza, comunicação com familiares na Venezuela, fornecimento de matéria prima para artesanato indígena Warão, atividades para as crianças, atividades de entretenimento (culturais, lúdicas e recreativas), além das essenciais aulas de Português.

3.3 INTERIORIZAÇÃO

A estratégia de interiorização é fundamental para plena integração dos migrantes no Brasil como país acolhedor. Os dados disponibilizados pela Operação Acolhida são de que de abril de 2018 até abril de 2021 foram interiorizados 50.475 venezuelanos em aproximadamente 400 cidades brasileiras. Em Mato Grosso foram 1.609. Cuiabá recebeu 1.010, Rondonópolis 214, Várzea Grande 96, Lucas do Rio Verde 65, Barra do Garça 35, Sorriso 35, Campos de Julio 34, Sinop 27, Tangará da Serra 21, Itanhangá 10, Araputanga 7, Nova Ubiratã 7, Pontes e Lacerda 7, Juruena 6, São Félix do Araguaia 6, Nova Mutum 5, Campo Verde 4, Juína 4, Chapada dos Guimarães 3, Lambari D'Oeste 2 e Sapezal 2. Dos que vieram para Mato Grosso 45% foi pela modalidade de reunião social, 24% reunificação familiar, 10% institucional, 6% vaga de emprego sinalizada e 5% não tem informação.

Para passar pelo processo de interiorização é preciso que o migrante e o refugiado estejam regularizados no Brasil e tenha passado pelos procedimentos do Ordenamento de Fronteira e de Acolhimento, bem como tenham assinado o termo de voluntariedade.

Algumas questões são levadas em conta nessa etapa de interiorização, tais como reunificação familiar; reunião social (com conhecidos, amigos, grupos religiosos, entre outros); a questão institucional (deslocamento dos abrigos emergenciais em Roraima para abrigos temporários nos municípios para busca de inserção socioeconômica) e vagas de emprego sinalizadas, apenas nestas condições os migrantes são interiorizados, pois, faz-se necessário um receptor para recebê-los, assim conclui-se o processo de interiorização.

4. OPERAÇÃO ACOLHIDA, A PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS EM VISITA *IN LOCO*

A visita técnica foi realizada no dia 19 de novembro de 2020 às 8h10 no prédio da OIM-UNU MIGRAÇÃO, situado na cidade de Boa Vista-RR. Essa visita tinha o intuito de conhecer *in loco* o trabalho da OIM desenvolvido em parceria com outras instituições durante a Operação Acolhida, entendendo a práxis envolvida na execução logística e administrativa no processo de abordagem dos migrantes venezuelanos.

Desde sua criação, como uma agência de operações e logística, a OIM expandiu o escopo de seu trabalho para se tornar a organização internacional líder que trabalha com governos e a sociedade civil para promover a compreensão das questões de migração, incentivar o desenvolvimento socioeconômico por meio da migração e garantir dignidade humana e ao bem-estar dos migrantes.

A OIM é uma das referências no acalorado debate global sobre as repercussões Sociais, Econômicas e Políticas da Migração no século XXI.

Um rápido histórico aponta que a OIM BRASIL surgiu em 2004, através da Resolução Nº 1.105 de 30 de novembro de 2004, a qual aprova a constituição da Organização Internacional Para Migrações.

Em 2016 é aberto escritório no Brasil, cuja sede fica em Brasília.

Em 2017 é nomeado o chefe da missão em território brasileiro e em 2018 começam as atividades no âmbito da Operação Acolhida no Brasil.

O escopo da Operação Acolhida é receber a estes migrantes, planejar a logística de interiorização, reunificar a família cadastrando e montando processos, buscar vagas de trabalho e apoiar a seleção, dar apoio social coordenando a busca de apoio da sociedade civil para promover a logística, estabelecer a comunicação com diversos segmentos envolvidos, auditar os processos e empregos de recursos públicos, monitorar a proteção social e metas propostas, auxiliar na educação e capacitação, planejando e conduzindo a educação e a capacitação de migrantes e refugiados.

De abril de 2018 até outubro de 2020 a Operação Acolhida, com o apoio da OIM, já atendeu na etapa de interiorização 43.994 migrantes venezuelanos, encaminhando-os a mais de 600 municípios em todo o país.

A Nova Lei de Migração nº 13.445/2017 beneficiou a muitos migrantes venezuelanos, com a regulamentação da concessão do visto temporário com finalidade de acolhida humanitária. Esse visto poderá ser concedido, conforme disposto no art.36, da referida lei, ao (...) apátrida ou nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional de conflito armado, de calamidade de grande

proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário(...) (BRASIL, 2017).

Em janeiro de 2018 foi publicado um relatório pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) que abordava possíveis violações de direitos humanos no contexto da imigração venezuelana no que se refere à Lei nº 13.445/2017. Com o descumprimento do disposto pela lei foi feita uma recomendação do CNDH ao Governo Brasileiro para reforço na aplicação da proteção de refúgio aos venezuelanos, tendo em vista o conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos, em relação à concessão de residência. Em consequência disso, em março de 2018, foi publicada a Portaria Interministerial nº 9 que trata sobre a autorização de residência, por um prazo de 2 anos, ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiro, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para nacionais dos Estados do MERCOSUL e países associados, a fim de atender aos interesses da política migratória nacional.

Também nesse sentido o Plano de Interiorização, que teve início em abril de 2018, atende à demanda emergencial dos venezuelanos. Ele desenvolve uma estratégia segura e adequada, visando à integração e interação destes imigrantes nas comunidades de algumas cidades do Brasil. Além de uma estratégia de acolhimento, abarca, entre outras coisas, a criação de políticas públicas locais, acesso a benefícios assistenciais, oportunidades de emprego e a promoção de valores como tolerância e respeito à diversidade.

No que diz respeito à materialidade da nova lei de migração, busca-se, a partir de um diálogo entre o Ministério do Trabalho³ e o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, as secretarias municipais de trabalho e os representantes trabalhadores e empregadores, o aprimoramento do processo de revalidação de diplomas e a consequente inserção profissional dos migrantes (CONNECTAS, 2018).

³ Ministério do Trabalho foi um ministério do Governo do Brasil, reestruturado pelo presidente Michel Temer por meio da medida provisória nº 726, de 2016, convertida na lei nº 13 341, de 29 de setembro de 2016 e extinto durante o governo Jair Bolsonaro, tendo suas atribuições divididas entre o Ministério da Economia, o Ministério da Cidadania e o Ministério da Justiça e Segurança Pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, nota-se que as migrações representam um tema bastante atual, relevante e que enseja diversas reflexões, principalmente no direito brasileiro. Assim, o presente estudo é resultado de ponderações sobre as migrações, mais especificamente acerca dos fluxos migratórios venezuelanos que se destinam ao Brasil, bem como a reflexão da legislação nacional e internacional, com enfoque nos Direitos Humanos e nos Direitos Fundamentais.

Percebeu-se também, principalmente durante a visita de estudos em Boa Vista-RR, a importância da atuação de instituições, de comunidades religiosas e de grupos comunitários como parte da mobilização necessária para o atendimento ao migrante e refugiado.

Nota-se a fragilidades no processo de integração do migrante e refugiado pela Operação Acolhida, devido a falta de vagas em abrigos e/ou a ausência de amparo para aqueles que não passam pelo procedimento de maneira completa, tornando assim sua interiorização mascarada ficando estes em situação de vulnerabilidade perante a sociedade como visto à exposição de vários venezuelanos(as) nas ruas do município de Cuiabá-MT e de outros municípios brasileiros.

Conclui-se que o Brasil como signatário de normativas internacionais a respeito da migração e como possuidor de normativas para atuação com esse público, precisa ampliar a articulação e o alcance da Operação Acolhida, evitando que o migrante dependa de estruturas frágeis de acolhimento. Destaca-se ainda que a Operação Acolhida possui um potencial enorme para resposta efetiva ao problema do êxodo venezuelano enfrentado na atualidade. Esse trabalho de responsabilidade compartilhada, feito em conjunto com autoridades nacionais e locais, organizações da sociedade civil e o setor privado, se tornou referência global de boas práticas, especialmente por combinar assistência básica, integração socioeconômica e interiorização voluntária para outros estados. Em janeiro de 2021 a Operação Acolhida passou a atuar com o seu 10º contingente das Forças Armadas na continuidade da missão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados. Acesso em: 02 nov. 2020.

ALMEIDA, Carmen Lúcia Pallazo. O domínio chinês sobre o Tibet. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 1, jan./jun. 2017.

ANDRADE, André. **Os sistemas globais e regionais para proteção dos Direitos Humanos**. Jus Brasil, 2015. Disponível em: <https://aamorales90.jusbrasil.com.br/artigos/245502074/os-sistemas-globais-e-regionais-para-protecao-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 02 nov. 2020.

BAPTISTA, Rodrigo; VILAR, Isabela. **Projeto da nova Lei de Migração segue para sanção presidencial**. Senado Notícias, 19 abr. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/04/18/projeto-da-nova-lei-de-migracao-segue-para-sancao-presidencial>. Acesso em: 25 out. 2020.

BARICHELLO, Stefania. **Direito internacional dos refugiados na américa latina: o plano de ação do México e o vaticínio de Hannah Arendt**. 2009, 127 f. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-Americana) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasil: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 3.010, de 20 de agosto de 1938**: Regulamenta o decreto-lei n. 406, de 4 de maio de 1938, que dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-3010-20-agosto-1938-348850-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 9.474 de 22 de julho 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/L9474.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**: Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Ratificada em 10 dez. 1948. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/99247/Declaracao_Universal_dos_Direitos_Humanos.pdf. Acesso em: 22 out. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paulo Dallari (org) Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

CARVALHO, Arielle. **Crise Humanitária na Venezuela: refúgio no Brasil e atuação do Estado brasileiro na efetivação dos Direitos Sociais.** In: VI Jornade Direitos Fundamentais, 2019, Fortaleza-CE: Unifor, p. 1-15. Disponível em: <https://www.unifor.br/documents/392178/3101527/GT7+Arielle+Carvalho.pdf/7bc7be14-76b5-1bec-7770-892c6f80b2b6>. Acesso em: 02 Junho 2021.

CONNECTAS. São Paulo recebe primeiro grupo de venezuelanos vindo de Roraima. Publicado em: 05 de abr. 2018. Disponível em: www.conectas.org/noticias/lei-de-migracao-completa-um-ano> Acesso em 02 de Junho 2021

COSTA, Edwaldo; LAGE, Nilson. **Xenofobia contra migrantes e refugiados venezuelanos.** Tecnologias e Estéticas da Comunicação no Brasil 2, Ponta Grossa - PR, p. 47-58, 26 out. 2020. Disponível em: <https://www.atenaeditora.com.br/post-artigo/43329>. Acesso em: 24 maio 2021.

CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Parecer Consultivo nº 18/, de 17 de setembro de 2003 - A Condição Jurídica e os Direitos dos Migrantes Indocumentados.** 2003. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

D'URSO, Flávio. **A questão dos refugiados e do visto humanitário.** 2014. Disponível em: <https://flaviourso.jusbrasil.com.br/artigos/121521315/a-questao-dos-refugiados-e-do-visto-humanitario>. Acesso em 20 out. 2020.

EDWARDS, Adrian. **Refugiado ou migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto.** ACNUR, 1º out. 2015. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

GABRIELE, Ana Cláudia. **A Influência do Pacto de San Jose da Costa Rica na Constituição Federal.** Jusbrasil: Direitos humanos essenciais, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 10-21, 03 abr. 2016. Disponível em: <https://acgabriele.jusbrasil.com.br/artigos/397438886/a-influencia-do-pacto-de-san-jose-da-costa-rica-na-constituicao-federal>. Acesso em: 10 maio 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário.** *Revista de Processo* n. 164, São Paulo: Revista dos tribunais, out/2008.

IKMR ORG. **Instrumentos Internacionais.** Disponível em: <http://www.ikmr.org.br/instrumentos-internacionais/>. Acesso em: 04 nov. 2020.

MENDES, George Alves. **Migração Internacional: uma relação histórica com implicações sociais e econômicas entre México e Estados Unidos.** C@LEA – Revista Cadernos de aulas do LEA, Ilhéus, n. 2, nov. 2013, p. 46-54. Disponível em <http://www.uesc.br/revistas/calea/edicoes/rev2_4.pdf>. Acesso em: 30 out. 2020.

MOREIRA, Julia Bertino. Direitos Humanos e refugiados: Evolução da problemática dos refugiados desde o pós-guerra até os dias atuais. **Boletim Científico – Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 15, abr./jun. 2005.

MOREIRA, Thiago Oliveira. **A Concretização dos Direitos Humanos dos Migrantes pela Jurisdição Brasileira.** Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2019. p. 457.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Convenção Americana de Direitos Humanos: Pacto de San José da Costa Rica.** 1969. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

OIM. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. Glossário sobre Migração. Genebra: Organização **Internacional para Migração**, 2009. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

RAMOS, André; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme. **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro.** São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

RODRIGUES, Sarita Bassan; PEREIRA, Luciano Meneghetti. **A proteção dos direitos humanos dos migrantes no Brasil: breves considerações sobre o projeto de lei n. 2.516/2015 e o Estatuto do Estrangeiro.** In: Revista Juris UniToledo, Araçatuba, SP, v. 02, n. 02, p. 74-89, abr./jun.2017.

RORAIMA. **Recomendações de Roraima para a Proteção das Pessoas Refugiadas no Brasil.** Boa Vista, 16 jun. 2019. Disponível em: http://www.iri.puc-rio.br/uploads/conteudos/arquivos/Recom_Roraima_Protecao_Pessoas_Refugiadas_Brasil.pdf. Acesso em: 19 nov. 2020.

SAADEH, Cyro; EGUCHI, Mônica Mayumi. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.** São Paulo: Editora: Puc, 01 jun. 2014. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm>. Acesso em: 01 jun. 2021.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Mantins (Org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2013. p. 3.

SPINDLER, William. El Plan de Acción de México: proteger a los refugiados a través de la solidaridad internacional. **Revista Migraciones Forzadas**, n. 55, p. 40-41, set. 2012.

TIMO, Pétalla Brandão. **A nova de lei de migração no Brasil e os direitos humanos.** Heinrich BöllStiftung, 2017. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos>. Acesso em: 21 out. 2020.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana.** San José da Costa Rica: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.