

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 8 | edição nº 3 | 2019

*Refugiados no Brasil: aspectos
jurídicos e políticas públicas*

Heverton Lopes Rezende

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

REFUGIADOS NO BRASIL: ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Heverton Lopes Rezende¹

Resumo: Nos últimos anos tem ocorrido um aumento significativo do fluxo migratório para o Brasil, onde boa parte desses migrantes requer o status de refugiado por razões humanitárias. O objetivo desta pesquisa é relacionar de forma sucinta as políticas públicas envolvendo essas pessoas e apresentar uma discussão sobre sua efetividade e atendimento da atual demanda. Através do método dedutivo, pesquisa bibliográfica e exploratória, bem como análise de dados estatísticos de fontes secundárias, verificou-se que quase a metade dos imigrantes que receberam o status de refugiados no Brasil não permanecem ativos no país, o que demonstra que é necessária uma análise para verificar o que ensejou a perda dessa condição. Constatou-se também que, embora existam políticas públicas para providenciar documentos e benefícios sociais a essas pessoas, em razão de planejamento insuficiente para a recepção, acolhimento e realocação, neste momento não se encontram evidências de que o Brasil possui plenas condições de proporcionar uma integração perene dos refugiados que aportam em seu território.

Palavras-chave: nacionalidade; direitos humanos; imigração; refugiados.

REFUGEES IN BRAZIL: LEGAL ASPECTS AND PUBLIC POLICIES

Abstract: In recent years there has been a significant increase in the migration flow for Brazil, on the part of the migrants who are in need of refugee status. The objective of this research is to briefly relate the public policies involving these people and to present a discussion about their effectiveness and meeting the current demand. Through the deductive method, bibliographic and exploratory research, as well as analysis of statistical data from secondary sources, it is verified that half of immigrants who received refugee status are not staying in the country; it would need an analysis to verify why it is happening. It could be verified that there are public policies to provide documents and social benefits to these people, but because of insufficient planning for reception and integration, at this time it is not possible to say that Brazil has full conditions to provide an effective integration of the refugees.

Keywords: nationality; human rights; immigration; refugees.

¹ Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA), Mestrando em Direito pela UNIMAR, Bacharel em Direito pela UNESA. Email: heverton_rezende@yahoo.com.br

I. INTRODUÇÃO

Vários fatores podem contribuir para que uma pessoa decida reconstruir sua vida em outro país: seja para buscar melhores condições de vida, um local mais seguro para fixar residência e etc, mas nem todos são tão complexos quanto aqueles que caracterizam um migrante como refugiado. Conflitos armados, perseguições por motivos raciais, religiosos, nacionalidade, dentre outros têm sido as principais causas para o atual deslocamento de pessoas em busca de proteção a sua integridade física.

Conforme estimativa da Organização das Nações Unidas, existem quase 70 milhões de pessoas deslocadas a força no mundo, e mais de um terço dessas pessoas são consideradas refugiadas, o que demonstra o quão alarmante é a situação (ACNUR, 2018b). Nesse sentido, desde o ano de 2017 o Brasil tem recebido um aumento expressivo do número de imigrantes e de pedidos de refúgio, principalmente de pessoas provenientes de países como Haiti, Síria e Venezuela em razão de violações aos direitos humanos em seus países de origem. Essa migração tem ocorrido precipuamente no norte do País em razão da fronteira terrestre, gerando impactos diversos principalmente no Estado de Roraima.

Portanto, a problemática levantada é: dentre tantos imigrantes que aportam em território nacional, como caracterizar um refugiado e quais são as políticas ofertadas pelo governo brasileiro para recepcionar e atender demandas sociais diversas dessas pessoas? Justifica-se a pesquisa em razão da relevância jurídica do tema, que envolve direitos humanos e a aplicação da Convenção de Genebra, 1951. Com essa perspectiva pretende-se instigar a comunidade acadêmica a pesquisar mais sobre o assunto, inclusive para encontrar formas para maior proteção desses migrantes.

A partir do questionamento proposto como problema, mediante o desenvolvimento de pesquisa exploratória será apresentada uma revisão bibliográfica onde serão apresentados conceitos gerais sobre o tema, abordando-se assuntos como nacionalidade brasileira, conflito negativo de nacionalidade, migração, legislação nacional e internacional correlata, aplicando-se ainda o método dedutivo com o objetivo de caracterizar a situação jurídica dos refugiados no Brasil e, por fim, aprofundar um pouco mais o tema destacando as principais políticas públicas identificadas na pesquisa.

II. O NACIONAL E O ESTRANGEIRO²

É possível conceituar “Estado” como uma pessoa jurídica de direito público externo dotada de soberania sobre seu território. Para Streck e Moraes (2014) os elementos constitutivos de Estado, embora necessitem de redimensionamento, tradicionalmente são apontados como: governo, povo e território. Eles apresentam a classificação do Estado Moderno da seguinte forma: a) Material: População/povo e território; b) Formal: Governo (independente e soberano); c) Teleológico: Finalidade é a realização de um fim comum.

Nesse contexto, território é o local onde se fixará o elemento humano no qual o governo poderá exercer seu poder e controle. Já o conceito de “povo” está relacionado aos “nacionais” desse Estado soberano; diferentemente de “população”, que seriam todos aqueles que ali habitam, independentemente de serem nacionais ou estrangeiros (STRECK; MORAIS, 2014).

Destarte, a nacionalidade, conforme classificação perene na doutrina brasileira, é o vínculo jurídico-político que une determinado indivíduo a um Estado; essa relação assegura direitos e obrigações entre ambos. Para Moraes (2017) esse vínculo torna o indivíduo componente de um povo, podendo exigir sua proteção. São nacionais de um Estado, portanto, todos aqueles que o seu ordenamento jurídico estabelecer como tais; de forma que os demais, não considerados nacionais, são denominados de estrangeiros (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a nacionalidade foi introduzida no Título II: Dos Direitos e Garantias Fundamentais, o que demonstra o interesse do constituinte em proteger esse direito num dos títulos mais importantes da Carta Constitucional. O art. 12 estabelece duas espécies de nacionalidade, as quais também são denominadas de nacionalidades “primária ou originária” e “secundária ou adquirida”, respectivamente (MORAES, 2017). A nacionalidade originária é adquirida no momento do nascimento, ou seja, a pessoa já nasce com a nacionalidade (NUNES JUNIOR, 2019, p. 1381)³, sob os critérios *jus sanguinis* ou *jus solis*; ou ainda os dois juntos, que é o caso do Brasil, conforme verifica-se no art. 12 da Constituição.

Interessante destacar que é possível ocorrer conflitos positivos e também negativos de nacionalidades. No primeiro caso, porque o indivíduo pode ter duas ou mais nacionalidades

² Para evitar uma conotação negativa, Rosana Baeninger prefere adotar o termo “migrante” em vez de “estrangeiro”. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2016/04/22/migracao-nao-pode-ser-pensada-como-questao-de-seguranca-nacional-diz-pesquisadora/>>. Acesso em 29 set. 2019

³ Cada país adota seus critérios para a concessão de nacionalidade.

em razão dos critérios estabelecidos no local onde nasceu (*jus solis*), bem como sua ascendência (*jus sanguinis*). E no segundo caso, quando ocorre o fenômeno da apatridia, ou seja, quando não é possível determinar a nacionalidade do indivíduo, ainda que de forma transitória, o que pode gerar sérios danos sociais a essa pessoa.

III. O IMIGRANTE E O REFUGIADO

Entende-se por migração o deslocamento de uma pessoa ou grupo de pessoas de um lugar para outro com a finalidade de ali se estabelecer. Essa migração pode ser interna, quando ocorre dentro de um mesmo país, ou externa, quando ocorre de um país para outro. Note-se que, se esse deslocamento de migrantes ocorre entre países, há duas perspectivas: a primeira refere-se ao país de origem, que chamará seus nacionais que migraram para outros países de “emigrantes”; a segunda perspectiva refere-se ao país que recebe o fluxo migratório, que chamará esses estrangeiros de “imigrantes”.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948 (Resolução ONU 217-A) assegura o direito a qualquer ser humano de ter uma nacionalidade e também de deixar o país onde se encontra ou regressar a ele, e pode inclusive requerer asilo em outros países desde que esteja sofrendo algum tipo de perseguição (ONU, 1948).

Nessa esteira, os direitos fundamentais devem ser garantidos a todos os estrangeiros, ainda que de passagem por determinado país; para tanto, o direito internacional possui diversos instrumentos para assegurar essa proteção. No entanto, além de atender a normas internacionais, cada Estado pode oferecer um tratamento próprio a esses indivíduos. A implicação desse tratamento é que por vezes os estrangeiros são tratados com os mesmos direitos dos nacionais, e outras vezes há restrições aos seus direitos (VARELLA, 2012).

No Brasil, o art. 5º da Constituição da República assegura que “todos são iguais perante a lei, 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”.

Varella (2012, p. 186) ressalta que embora haja tratamento igualitário aos estrangeiros, existem algumas limitações aos seus direitos de permanecer no Brasil, de forma que pode ser compelido a retirar-se contra a sua vontade das seguintes formas:

- a) deportação: por ter se tornado irregular no Brasil, em razão de violações administrativas envolvendo o seu visto, ou por expiração do prazo de validade desse, ou até mesmo por entrada irregular em território nacional.

- b) expulsão: por ter cometido crime no Brasil ou por questões de segurança nacional;
- c) extradição: por ter cometido crime no estrangeiro para lá ser julgado.

Oportuno destacar que ao aportar no Brasil o estrangeiro é submetido a uma entrevista junto a autoridade policial para que sejam demonstradas suas intenções ao visitar no País; nessa ocasião, pode até mesmo ser impedido de ingressar, conforme dispõe o art. 45 da Lei nº 13445/2017 (Lei de Migração). Nesse contexto, salienta-se que os vistos brasileiros concedidos aos estrangeiros que pretendem visitar o país podem ser de diferentes modalidades, a saber:

- a) Visto Diplomático: concedido a autoridades e funcionários estrangeiros que tenham status diplomático e viagem ao Brasil em missão oficial, de caráter transitório ou permanente, representando Governo estrangeiro ou Organismo Internacional reconhecidos pelo Brasil.
- b) Visto Oficial: concedido a funcionários administrativos estrangeiros que viagem ao Brasil em missão oficial, de caráter transitório ou permanente, representando Governo estrangeiro ou Organismo Internacional reconhecidos pelo Governo brasileiro; ou aos estrangeiros que viagem ao Brasil sob chancela oficial de seus Estados.
- c) Visto de Cortesia: concedido a personalidades e autoridades estrangeiras em viagem não oficial ao Brasil; companheiros (as), independentemente de sexo, dependentes e outros familiares que não se beneficiem de Visto Diplomático ou Oficial por reunião familiar; trabalhadores domésticos de Missão estrangeira sediada no Brasil ou do Ministério das Relações Exteriores; artistas e desportistas estrangeiros que viagem ao Brasil para evento de caráter gratuito e eminentemente cultural.
- d) Visto Temporário: concedido aos estrangeiros em uma das situações especiais, como pesquisa, tratamento de saúde, acolhida humanitária, estudante, trabalho temporário, investidores, atividades artísticas ou desportivas, dentre outras (ITAMARATY, 2018a).

Além desses mencionados, há o visto de visita que é concedido a quem viaja ao Brasil e não pretende permanecer com intuito imigratório ou exercer atividade remunerada. É concedido pelo prazo de 90 dias para viagens com fins de turismo, negócios, trânsito, realização de atividades artísticas ou desportivas, estudo, trabalho voluntário, ou para participação em conferências, seminários, congressos ou reuniões, entre outras atividades, desde que não haja recebimento de remuneração no Brasil.

Outras duas formas de um estrangeiro ingressar legalmente no Brasil são através do asilo político, previsto no art. 4º da Constituição, e também o refúgio, conforme Lei nº 9.474/1997.

Veja-se o que afirma Moraes (2017, p. 37) sobre o asilo político:

Asilo político consiste no acolhimento de estrangeiro por parte de um Estado que não o seu, em virtude de perseguição por ele sofrida e praticada por seu próprio país ou por terceiro. As causas motivadoras dessa perseguição,

ensejadora da concessão do asilo, em regra são: dissidência política, livre manifestação de pensamento ou, ainda, crimes relacionados com a segurança do Estado, que não configurem delitos no direito penal comum.

Destarte, embora com alguma semelhança ao asilo político, destacamos o conceito de refugiado: considera-se como refugiado todo indivíduo que sai do seu país de origem devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas imputadas, ou devido a uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos no seu país de origem. Entende-se que uma pessoa é perseguida quando tenha ocorrido grave violação aos seus direitos humanos ou ainda esteja em risco de ocorrer essa violação. Isso pode acontecer, por exemplo, quando a vida, liberdade ou integridade física da pessoa corria sério risco no seu país. (ITAMARATY, 2018b).

Varella (2012, p. 186) também esclarece o que é o refúgio:

o refúgio é fundamentado em uma perseguição a um grupo de indivíduos, em função de sua raça, religião, nacionalidade ou opção política. O refugiado deve ter fundado temor de perseguição em seu país, onde não encontrará um julgamento justo, com o devido processo legal. O direito de refúgio é solicitado ao Comitê Nacional para os Refugiados, que funciona no Ministério da Justiça. Não podem ser considerados refugiados aqueles que praticaram crimes contra a paz, crimes hediondos, crimes contra a humanidade, tráfico internacional de entorpecentes ou crimes comuns, fora do país que o acolhe, antes de serem aceitos como refugiados.

É interessante destacar que há também quem classifique como “refugiado ambiental” a pessoa que foi forçada a abandonar seu habitat original em busca de proteção, em razão de perturbação ambiental que comprometeu sua existência ou afetou sua qualidade de vida. Esse conceito foi popularizado por Essam El-Hinnawi em uma publicação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, UNEP de 1985 (RAMOS, 2011). Essa classificação recebe críticas por não ter sido contemplado na Convenção de Genebra de 1951, dentre outros motivos, mas preferiu-se não abordar essa discussão na presente pesquisa.

Outrossim, é certo que nos últimos anos têm se observado um forte interesse dos Estados pelas questões relativas à segurança e controle das pessoas que pretendem entrar em seu território (MURILLO, 2009). No entanto, um Estado não pode impedir o acesso de um solicitante de refúgio ao seu território; isso porque a natureza do princípio *non-refoulement* é declaratória, o que evidencia sua aplicação tanto aos refugiados formalmente reconhecidos, mas também aos solicitantes de refúgio, ainda que estes não tenham expressamente solicitado esse status, desde que realmente exista uma situação fática que caracterize o refúgio (OLIVEIRA, 2017).

Feitas essas considerações, bem como a diferenciação entre imigrantes e refugiados, no tópico seguinte será demonstrada a experiência brasileira com o instituto do refúgio.

IV. A RECEPÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

Em âmbito internacional é o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) quem responde pelas políticas de assistência internacional prestada aos refugiados e, sob determinadas condições, aos deslocados internos e apátridas. (ITAMARATY, 2018c). O ACNUR foi criado em 1950 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, inicialmente para ajudar milhões de europeus que fugiram de suas casas durante a 2ª Guerra Mundial; seu trabalho se baseia na convenção de Genebra de 1951. Após o Protocolo de 1967 que reformou a Convenção de 1951, sua área de atuação foi expandida para além das fronteiras europeias (ACNUR, 2018a).

O Alto Comissariado não substitui a proteção ofertada pelas autoridades nacionais, mas sua função principal é assegurar que os países cumpram suas obrigações assumidas internacionalmente e confirmam proteção aos refugiados e a todas as pessoas que buscam refúgio. O tema é tão impactante que, atualmente, conforme estimativa da organização, há cerca de 68,5 milhões de pessoas deslocadas a força no mundo, dos quais 10 milhões são apátridas, 25,4 milhões são refugiados e outros 3,1 milhões apresentaram pedidos de refúgio (ACNUR, 2018b).

Nessa seara, em âmbito nacional, o Estatuto dos Refugiados, elaborado na Convenção de Genebra de 1951 foi subscrito por representantes do governo Brasileiro em 15 de julho de 1952, conforme teor do Decreto Legislativo nº 11 de 1960. Sua promulgação ocorreu no ano seguinte, mediante Decreto nº. 50.215/1961, que determinou o integral cumprimento do Estatuto, com exceção dos artigos 15 e 17 que se referiam ao direito de associação e profissões assalariadas.

Alguns anos mais tarde, a Lei nº. 9.474/1997⁴ definiu os mecanismos para a implementação do referido Estatuto, incluindo a gratuidade/urgência do pedido de refúgio e a

⁴ A interface da Lei nº. 9.474/1997 com dispositivos legais internacionais está bem explicitada em seu art. 48: “Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido”.

implementação de medidas importantes denominadas de “soluções duráveis”, as quais incluem a repatriação voluntária, integração local⁵ e o reassentamento.

Assegura ainda que os refugiados gozarão dos direitos e deveres a que estão sujeitos os estrangeiros no Brasil, os quais estão previstos ainda no art. 5º da Constituição da República de 1988, *in verbis*: “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 [...]”.

É notório que o fluxo migratório vem ganhando cada vez mais importância pois nos últimos anos vem ocorrendo um aumento significativo de migrações para o Brasil, principalmente de países como Haiti, Síria e Venezuela, dos quais boa parte afirmam ser refugiados e solicitam esse status do governo. Embora esse fluxo seja inferior ao experimentado por países europeus, possui relevância, principalmente para o planejamento de políticas públicas envolvendo esses indivíduos.

Nesse contexto, veja-se o que afirma Bógus e Fabiano (2015, p. 128):

O Brasil, a exemplo de outros países que tradicionalmente não constituíam áreas de destino migratório, hoje recebe um número cada vez maior de pessoas oriundas de países como o Haiti, Bolívia e Congo além de pedidos de refúgio de indivíduos que fogem de conflitos armados em países do Oriente Médio, África e Ásia.

A conclusão dos autores é de 2015, mas parece cada vez mais atual, pois diariamente a mídia veicula notícias envolvendo crises diversas no plano internacional, as quais acabam por ensejar a migração.

É certo que ao ingressar no Brasil o migrante que pleiteia o refúgio deve se dirigir a Polícia Federal e preencher o Termo de Solicitação, ocasião em que recebe o Protocolo de Refúgio. No entanto, embora esse documento seja suficiente para conferir os direitos assegurados pela Lei nº. 9.474/1997 até o trânsito em julgado do pedido, o protocolo tem validade inicial de apenas um ano, e se não for prorrogado mediante provocação do interessado, perderá seus efeitos (Resolução Normativa nº 18 do CONARE).

Ademais, em que pese a importância dessa lei para a aplicação da proteção aos refugiados, uma crítica que podemos tecer é que não foi previsto um prazo limite para análise

⁵ O conceito de integração local é bem definido por Ishizuka e Brulon (2019) como a compreensão unificada de “diversas atividades e ações, que abrangem diferentes áreas do ambiente social e que funcionam de maneiras distintas, mas que fazem parte de uma única necessidade: a inclusão da população entrante no país em meio à população local, seu acesso aos bens e serviços aos quais tem direito e a adaptação às normas e processos locais”.

dos pedidos de refúgio, nem tampouco para implementação das soluções duráveis, o que, de certa forma, representa um obstáculo àquele que busca a proteção do Estado Brasileiro.

Quanto a análise dos pedidos de refúgio, ressalta-se que é feita pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), também criado pela Lei nº. 9.474/97. Esse órgão é responsável por analisar os pedidos e reconhecer, em primeira instância a condição de refugiado. Conforme art. 2º do Regimento Interno do CONARE, sua presidência é exercida pelo Ministro da Justiça, e sua composição é formada pelo Ministro das Relações Exteriores (Vice-Presidente), por representantes do Ministério do Trabalho, Saúde, Educação, Polícia federal, ACNUR (sem direito a voto) e organização não governamental que se dedique a atividades de assistência e de proteção aos refugiados no País (CONARE, 1998). Essas autoridades também coordenam ações que buscam a proteção, assistência e apoio jurídico àqueles indivíduos que receberam o status de refugiado.

Após análise dos pedidos de refúgio⁶, se for negado ao interessado, caberá a ele apenas buscar a regularização migratória com fulcro na legislação brasileira correlata aos estrangeiros e requerer um visto válido, caso se enquadre em alguma hipótese citada no tópico anterior; ressalvados os impedimentos previstos no art. 28 da Lei nº. 9.199/2017, em razão da segurança pública.

Outrossim, conforme dados do Ministério da Justiça, no ano de 2017 os pedidos de refúgio bateram recorde no Brasil, atingindo a marca de 33.866 pessoas, dos quais 17.865 são venezuelanos, inclusive povos indígenas que habitam na Amazônia⁷, cuja integração será complexa em razão dos aspectos culturais intrínsecos a cada tribo⁸. Outros números expressivos e que demonstram o quão alarmante aparenta ser a atual crise migratória é que naquele mesmo ano de 2017 haviam 86.007 solicitações de refúgio em trâmite no Brasil (SNJ, 2018).

No caso da Venezuela, em 2018, o Conare reconheceu “grave e generalizada violação de direitos humanos” com fundamento no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474, de 1997⁹, o que

⁶ Desde abril de 2019 os requerimentos são feitos no sistema SISCONARE, que passou a incorporar todas as solicitações de refúgio, respeitando assim a ordem cronológica dos processos, otimizando a análise possibilitando maior transparência na tramitação.

⁷ Portal G1: Índios refugiados da Venezuela têm 1º dia de visita em aldeia de Roraima. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2017/03/indios-refugiados-da-venezuela-tem-1-dia-de-visita-em-aldeia-de-roraima.html>>. Acesso em 26 set. 2018.

⁸ Veja: ONU: situação de índios venezuelanos no Brasil é “trágica”. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/onu-situacao-de-indios-venezuelanos-no-brasil-e-tragica/>>. Acesso em 04 set. 2019.

⁹ ACNUR: ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/07/29/acnur-parabeniza>>

possibilita a simplificação dos processos de tramitação para originários desse País, mas essa declaração não tem influência direta nos números apresentados pois é posterior ao relatório. De qualquer forma, é possível deduzir que nos próximos relatórios haverá um aumento significativo nos pedidos de refúgio de Venezuelanos, em vista dessa condição um pouco mais vantajosa.

Retomando os números do refúgio, um fato que chama a atenção é que até 2017 foram reconhecidos somente 10.145 refugiados de diversas nacionalidades; e desses, apenas 5.134 continuam com registro ativo no país (SNJ, 2018). Isso pode ter ocorrido em razão da perda da condição de refugiado motivada pela desistência em permanecer no país, concessão de residência, ou demais causas descritas no art. 39 da Lei nº 9.474/1997, como retirar-se do Brasil em desconformidade com o que dispõe a Resolução nº 18 do CONARE. Por outro lado, salienta-se que a chegada desses imigrantes não deve ser vista como um fardo. Além do aspecto humanitário, certamente ocorrerá um aumento no recolhimento de tributos¹⁰, e é ao menos provável uma renovação da mão de obra do País.

Além desses aspectos, o intercâmbio cultural e o *background* desses indivíduos pode ser bem aproveitado nos diversos setores da economia. Para tanto, as políticas públicas adotadas para com aqueles que recebem o *status* de refugiados no Brasil incluem a expedição dos seguintes documentos de identificação: Registro Nacional Migratório, Documento de identidade, o Cadastro de Pessoa Física, e Carteira de Trabalho. Também pode ser concedido um documento de viagem, que é um passaporte na cor amarela; sua concessão, bem como os procedimentos para solicitação de saída do território nacional estão disciplinados na Resolução Normativa nº 23, de 30 de setembro de 2016 do CONARE.

Outra medida integradora importante é a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVm) que é um projeto do ACNUR Brasil em cooperação com universidades brasileiras para promover formação acadêmica e a capacitação de professores e refugiados. Objetiva difundir vertentes da proteção internacional, como direito humanitário, direito internacional dos refugiados e direito internacional dos direitos humanos.

Diversas universidades têm desenvolvido ações que incluem até mesmo a revalidação de diplomas universitários. Veja-se trecho do relatório de 2017 da CSVm:

Em 2017, a Cátedra ampliou suas atividades, elevando seu alcance em relação à cobertura do território nacional e ao número de instituições parceiras. Atualmente, 17 universidades fazem parte da rede, atuando

brasil-por-reconhecer-condicao-de-refugiado-de-venezuelanos-com-base-na-declaracao-de-cartagena/>. Acesso em 29 jul. 2019.

¹⁰ Portal BBC Brasil: Como países como o Brasil podem se beneficiar da vinda de refugiados. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45330780>>. Acesso em 26 set. 2018.

nacional e localmente na agenda do refúgio. Além disso, houve expansão no número de iniciativas voltadas à inclusão de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgios nos ambientes universitários. Tais iniciativas abarcam desde atividades de ensino da língua portuguesa, passando por serviços de assistência jurídica e saúde, até a implementação de políticas de ingresso e permanência nas IES (CSVM, 2017).

Em julho de 2019 a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais passou a integrar a CSVM e, a partir dessa adesão, passa a ser 22 o número atualizado de instituições de ensino superior em colaboração com o ACNUR.

Outra política pública identificada na pesquisa se refere a assistência social: Conforme jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2017, os estrangeiros residentes e em situação regular no País também fazem jus a receber benefício social, caso necessário. Veja-se a ementa:

ASSISTÊNCIA SOCIAL – ESTRANGEIROS RESIDENTES NO PAÍS – ARTIGO 203, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ALCANCE. A assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal beneficia brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros residentes no País, atendidos os requisitos constitucionais e legais. RE 587.970 (STF, 2017)

Entretanto, mesmo antes desse julgamento o benefício “bolsa família” já era aplicado aos refugiados que se inscreveram no cadastro único do Governo Federal (CadÚnico), nas Prefeituras das cidades onde passaram a residir. E pertencendo ao referido cadastro, em tese, podem ter acesso a outros programas sociais do governo.

Não obstante a existência das políticas públicas citadas, é de conhecimento público que não estão sendo suficientes para atender o grande fluxo migratório de estrangeiros para o Brasil, especialmente nos estados de Roraima e Acre¹¹. Pretensos¹² refugiados provenientes do Haiti e Venezuela tem cruzado as fronteiras em busca de um futuro melhor no Brasil, mas nem todos conseguem se alojar em centros de apoio, e com isso acabam instalando acampamentos improvisados às margens de rodovias e em locais sem qualquer infraestrutura

¹¹ UOL: Brasil lida com a ruína venezuelana sem método. Disponível em: <<https://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2018/08/19/brasil-lida-com-a-ruina-venezuelana-sem-metodo/>>. Acesso em 26 set. /2018.

¹² Utilizamos a palavra “pretensos” com o significado de suposição. Isso porque nem todos que aportam em território brasileiro tem o *status* de refugiado reconhecido. Ademais, não pode ser descartada a hipótese de infiltração de grupos extremistas sob o palio do refúgio, como já tem sido noticiado pela mídia em relação aos refugiados que aportaram no continente europeu. Veja-se ainda a seguinte notícia: <<https://oglobo.globo.com/mundo/governo-brasileiro-negou-status-de-refugiado-egipcio-acusado-de-terrorismo-pelo-fbi-23875346>>. Acesso em 14 agosto de 2019.

nas cidades por onde passam¹³, dependendo de doações e compartilhando entre si o pouco que tem numa espécie de consumo colaborativo incipiente. Isso denota que o processo para acolhimento desses refugiados não vai bem.

Nesse sentido, Annoni e Manzi (2016) criticam a política de integração especialmente dos refugiados haitianos, e asseveram que os discursos políticos são dissonantes com o que ocorre na prática; segundo os autores, em razão do que afirma ser a “postura brasileira em relação aos haitianos”, os estados membros da UNASUL têm sido prejudicados com o enfraquecimento de suas fronteiras e aumento do número de refugiados haitianos que, por não conseguir aportar no Brasil, requerem refúgio pelo caminho.

A crise migratória tem se agravado de tal forma que atitudes controversas foram adotadas pelo poder público, como o Decreto 25.681-E expedido pelo Governo de Roraima, limitando o acesso de parte dos estrangeiros a serviços básicos, bem como o fechamento da fronteira Brasil e Venezuela por determinação da Justiça Federal de Roraima no dia 05 de agosto de 2018 no Processo nº 002879- 92.2018.4.01.4200; situação que perdurou entre os dias entre os dias 06 e 07 de agosto 14, quando foi proferida Decisão pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região determinando a imediata reabertura.

O Supremo Tribunal Federal também foi instado a se manifestar na Ação Civil Ordinária nº 3.121 Roraima, que versa sobre um pedido de fechamento da fronteira, bem como outras medidas, promovido pelo Estado de Rondônia em face da União; sob relatoria da Ministra Rosa Weber o pedido de liminar foi indeferido.

Veja-se trecho da Decisão:

Em suma, pelos motivos expostos e forte nos arts. 4º, II e IX, e 5º, LIV, da Constituição da República, no art. 45, parágrafo único, da Lei nº 13.445/2017, no artigo XVIII do Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Venezuela, não há como conceder a tutela antecipada requerida, no ponto examinado. Não só ausentes os pressupostos mínimos para sua concessão, da ótica do necessário *fumus boni juris*, como contrários os pleitos ora em exame, aos fundamentos da Constituição Federal, às leis brasileiras e aos tratados ratificados pelo Brasil. **INDEFIRO, pois, os pedidos de fechamento temporário** da fronteira com a Venezuela e de limitação do ingresso de refugiados venezuelanos no Brasil¹⁵ (Grifo nosso).

¹³ Reportagem portal G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/07/26/sem-dinheiro-venezuelanos-acampam-as-margens-de-rodovia-na-fronteira-do-brasil-aqui-pelo-menos-temos-comida.ghtml>>. Acesso em 29 set. 2018.

¹⁴ Portal G1. Bloqueio na fronteira do Brasil dividiu famílias e fez venezuelanos dormirem ao relento. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/08/07/venezuelanos-sao-impedidos-de-entrar-no-brasil-apos-decisao-de-juiz.ghtml> Acesso em 26 set. 2018.

¹⁵ Decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Civil Ordinária nº 3.121 Roraima. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3121tutela.pdf>>. Acesso em 26 set. 2018.

A situação foi normalizada após essa Decisão; mas como se não bastassem os problemas existentes, alguns incidentes com características xenofóbicas ocorreram na cidade de Paracaima RR e tiveram grande repercussão na mídia¹⁶. Após confronto nas ruas da cidade, motivados por suspeita de que delitos teriam sido praticados por venezuelanos¹⁷, até mesmo roupas e abrigos dos imigrantes que estavam abrigados na cidade foram incendiados¹⁸.

Considerando a ocorrência desses lamentáveis episódios, é importante que o Governo apoie os Estados por onde mais aportam os refugiados e imigrantes em situação de vulnerabilidade, inclusive aumentando a realocação dessas pessoas para outras localidades¹⁹, bem como potencializando as políticas públicas existentes e fomentando boas práticas de apoio a integração, a exemplo daquelas desenvolvidas pelo Programa de Apoio para a Realocação dos Refugiados(PARR)²⁰ e outras não governamentais como a ONG Caritas, que prestam serviços de acolhimento e de integração local.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se sabe o direito internacional possui instrumentos para assegurar a permanência de cidadãos estrangeiros em países dos quais não são originários, mas também garante a proteção àqueles que estão se deslocando em busca de proteção à sua integridade física. Observa-se que a atual crise humanitária decorrente do deslocamento massivo de pessoas tem despertado o interesse de países desenvolvidos, mormente porque boa parte desses migrantes buscam refúgio nesses países.

No âmbito da América Latina, o Brasil tem sido uma opção para refugiados Sírios, Venezuelanos, Haitianos dentre outros que aportam diariamente em busca de condições mínimas para sua subsistência. Mas embora o fluxo de pedidos de refúgio tenha aumentado

¹⁶ Carta Capital: Ataque a venezuelanos em Roraima mostra como a xenofobia se alimenta. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/1018/ataques-a-venezuelanos-em-roraima-mostram-como-a-xenofobia-se-alimenta>>. Acesso em 26 set. 2018.

¹⁷ Portal UOL: Roupas de refugiados sendo queimadas mostram ao mundo um Brasil sem governo. Disponível em: <<https://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2018/08/19/roupas-de-refugiados-sendo-queimadas-mostram-ao-mundo-um-brasil-sem-governo/>>. Acesso em 26 set. 2018.

¹⁸ Portal G1: Cidade de RR na fronteira com a Venezuela tem tumulto após assalto a comerciante. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/08/18/cidade-de-rr-na-fronteira-com-a-venezuela-tem-tumulto-apos-assalto-a-comerciante.ghtml>>. Acesso em 26 set. 2018.

¹⁹ Portal G1: Voo da FAB leva 124 venezuelanos de Roraima ao Rio Grande do Norte, Distrito Federal, Rio de Janeiro e São Paulo. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/10/03/voo-da-fab-leva-124-venezuelanos-de-roraima-ao-rio-grande-do-norte-distrito-federal-rio-de-janeiro-e-sao-paulo.ghtml>>. Acesso em 03 out. 2018.

²⁰ Site do PARR. Disponível em: <<https://www.refugiadosnobrasil.org/>>. Acesso em 03 out. 2018.

significativamente nos últimos anos, os dados apresentados ao longo deste artigo demonstram que a análise dos pedidos, bem como sua concessão não está sendo proporcional à demanda. Além disso, já é possível constatar que praticamente metade das pessoas que foram considerados refugiados até 2017, atualmente não mantém essa condição, o que representa um sinal de alerta e demonstra a necessidade de um estudo verticalizado com o objetivo de identificar o que tem causado essa situação.

Outrossim, considerando os recentes episódios violentos ocorridos em Roraima, os quais podem ser consideradas manifestações xenofóbicas, é necessária uma mudança de paradigmas e conscientização da população brasileira acerca da condição atípica dos Refugiados. Levando-se em consideração esses aspectos observa-se que ainda não é possível afirmar que o Brasil possui plenas condições de proporcionar uma integração perene de todos os refugiados que aportaram em seu território.

Portanto é de fundamental importância que o CONARE atue de forma coordenada com outros entes da administração pública e que as políticas públicas sejam redimensionadas para atender a atual demanda todas as políticas públicas que asseguram os direitos civis da população refugiada. É importante também o fomento a outras medidas integradoras a serem implementadas por Organizações não Governamentais, como a Caritas que propiciam o acolhimento e integração dos refugiados; respeitando-se não apenas os direitos humanos, mas também os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Brasileiro.

VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Resumo de direito constitucional descomplicado**. 9 ed. São Paulo: Método, 2015.

ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). **Histórico**. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/historico/>. Acesso em: 25 set. 2018a.

ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). **Dados sobre refúgio**. Disponível: <http://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>. Acesso em: 25 set. 2018b.

ANNONI, Danielle; MANZI, Maria Júlia Lima. Política migratória brasileira e seus reflexos para os estados da UNASUL: um estudo a partir do tratamento dado pelo Brasil ao caso dos haitianos. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, v. 49, n. 146, p. 61-83, 2016. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332016000200061 Acesso em: 25 set. 2018

BÓGUS, Lucia Maria M.; FABIANO, Maria Lucia Alves. **Brasil como destino das migrações internacionais recentes: novas relações, possibilidades e desafios**. ponto e

Vírgula - PUC SP - No. 18 - Segundo Semestre de 2015 - p. 126-145 Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/pontoevirgula/article/view/29806/20723> Acesso em: 25 set. 2018

BRASIL. Lei Federal nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm. Acesso em: 08 de ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50215-28-janeiro-1961-389887-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 08 de ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº. 21.798, de 6 de setembro de 1932. Promulga uma convenção e três protocolos sobre nacionalidade, firmados na Haya, a 12 de abril de 1930. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21798-6-setembro-1932-549005-publicacaooriginal-64268-pe.html>. Acesso em: 08 de ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445/2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm. Acesso em: 08 ago. 2018

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 08 ago. 2018

BRASIL. Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 08 ago. 2018

BRASIL. Lei nº 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/19474.htm. Acesso em: 08 ago. 2018

CONARE (Comitê Nacional para Refugiados). Regimento Interno do CONARE, Publicado no Diário Oficial da União de 06/11/1998, seção 1, p. 1-2.

CONARE (Comitê Nacional para Refugiados). Resolução Normativa nº 23, de 30 de setembro de 2016. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=333646>. Acesso em: 23 set. 2018

CONARE (Comitê Nacional para Refugiados). Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=270129>. Acesso em: 23 set. 2018.

CSVM (Cátedra Sérgio Vieira de Mello). Relatório anual 2017. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/C%C3%A1tedra-S%C3%A9rgio-Vieira-De-Mello_Relat%C3%B3rio-Anual_ACNUR-2017.pdf. Acesso em: 25 set. 2018.

ITAMARATY. **Vistos para viajar ao Brasil**. Disponível em:
<http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/vistos>. Acesso em: 23 set. 2018a.

ITAMARATY. **Refúgio no Brasil**. Disponível em:
<http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/refugio-no-brasil> Acesso em: 23 set. 2018b.

ITAMARATY. **Refugiados e CONARE**. Disponível em:
<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare> Acesso em: 25 set. 2018c.

ISHIZUKA, Maya Fernandes; BRULON, Vanessa. **A Integração Local dos Congolesees Refugiados e Solicitantes de Refúgio no Rio de Janeiro**. Administração Pública e Gestão Social. v. 11, p. 57-68, 2019. Disponível em:
<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5442/html> Acesso em 21 out. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MURILLO, Juan Carlos. Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 6, n.10, p.120-137, 2009.

NUNES JUNIOR, Flavio Martins Alves. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

OLIVEIRA, Laís Gonzales de. Barreiras fronteiriças contra o princípio de non-refoulement: a inacessibilidade do território e da determinação do status de refugiado. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v.34, n.1, p.31-54, 2017.

ONU (Organização das Nações Unidas). Declaração Universal dos direitos humanos, de 10 de dezembro de 1948. Resolução ONU 217-A. Disponível em:
http://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-217-1948_94854.html. Acesso em: 23 set. 2018.

RAMOS, Érika Pires; **Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. Tese (Doutorado em Direito) Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo. p. 19 2011 Disponível em:
https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view= acesso em 25 set. 2018.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. ed. rev. e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

SNJ (Secretaria Nacional de Justiça). **Relatório da Secretaria Nacional de Justiça – Refúgio em números**. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf. Acesso em 25 set. 2018.

STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 587970 SP Relator Ministro Marco Aurélio DJE 21/09/2017. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2621386>. Acesso em: 25 set. 2018.

VARELLA, Marcelo D., **Direito Internacional Público**. 4ªed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Recebido em: novembro/2018.

Aprovado em: novembro/2019.