

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

BIANCA RIBEIRO ALVES CAETANO

**O reconhecimento pelo Brasil de grave e generalizada violação de direitos humanos na
Venezuela**

São Paulo
2023

BIANCA RIBEIRO ALVES CAETANO

**O reconhecimento pelo Brasil de grave e generalizada violação de direitos humanos na
Venezuela**

Versão Corrigida

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientadora: Profa. Dra. Rossana Rocha Reis

São Paulo
2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação
Seção Técnica de Biblioteca
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Caetano, Bianca Ribeiro Alves

O reconhecimento pelo Brasil de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela / Bianca Ribeiro Alves Caetano ; orientadora: Rossana Rocha Reis. – São Paulo, 2023.

112 p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

1. Venezuela 2. Refúgio 3. Declaração de Cartagena 1984 I. Reis, Rossana Rocha, orient. II. Título

CDD – 323.0987

Responsável: Giseli Adornato de Aguiar - CRB-8/6813

CAETANO, Bianca Ribeiro Alves. **O reconhecimento pelo Brasil de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela.** 2023. Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovado em: 23/08/2023

Banca Examinadora:

Prof(a). Dr(a).: Rossana Rocha Reis

Instituição: USP

Julgamento: Aprovada

Prof(a). Dr(a).: João Carlos Jarochinski Silva

Instituição: UFRR

Julgamento: Aprovada

Prof(a). Dr(a).: Júlia Bertino Moreira

Instituição: UFABC

Julgamento: Aprovada

Ao meu pai, Pedro, que neste último ano me ensinou o que é ter fé na vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, à minha mãe, Maura, ao meu pai, Pedro, e à minha irmã, Lígia por me incentivarem a perseguir meus sonhos e acreditarem na minha capacidade. Agradeço também à minha sobrinha, Alice, por ser minha fonte infinita de amor.

Agradeço aos meus amigos, Karan Bozoglian, Isabella Ruiz, Natalia Pegas, Danilo Fronha, Raphael Ballet, por todos os momentos compartilhados e principalmente por todo o apoio nesses últimos anos. Agradeço também ao meu companheiro João Paulo Iotti pelo apoio e pela parceria, cujo caminho cruzou-se com o meu graças ao programa de mestrado.

Agradeço à minha orientadora, Profa. Dra. Rossana Rocha Reis, pela humanidade, compreensão e observações valiosas que me guiaram nesse processo.

Agradeço à Caritas Arquidiocesana de São Paulo, onde encontrei inspiração para o tema dessa dissertação, e aos queridos amigos que lá fiz. Obrigada Talitha Iamamoto, Maria do Céu Furtado, Lígia Molina, Diego Meriguetti e Marina Puntel por me ensinarem tudo que sei.

Finalmente, agradeço aos meus colegas da Caritas Brasileira, que me apoiaram nessa reta final, com compreensão e empatia.

Do ponto de vista teórico, sempre defendi – e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos – que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, 2004).

RESUMO

CAETANO, Bianca Ribeiro Alves. **O reconhecimento pelo Brasil de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela.** 2023. Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Essa dissertação tem como tema o reconhecimento dos venezuelanos como refugiados pelo governo brasileiro em 2019, através da aplicação da definição ampliada de refugiado baseada na Declaração de Cartagena de 1984, incorporada na legislação brasileira pelo art. 1º, inciso III, da Lei 9.474/97. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, um estudo de caso da expansão do regime internacional de refúgio para os venezuelanos, na qual será feita revisão bibliográfica, análise histórica e levantamento de normas internacionais e nacionais, de documentos oficiais, de registros em arquivos e de reportagens de jornais renomados, que serão analisados com base em premissões teóricas pela análise de conteúdo. A perspectiva das relações internacionais utilizada é a construtivista, com ênfase nas contribuições do modelo de análise da expansão do regime internacional para os refugiados do autor Alexander Betts (2013). O autor argumenta que apenas a adesão ao regime internacional para os refugiados e sua internalização ao ordenamento jurídico nacional não correspondem a sua implementação de fato no nível doméstico, que será resultado de um debate interno no qual quanto mais lacunas e imprecisões normativas, maior será a politização das decisões sobre refúgio. Assim, acredita-se que a decisão de reconhecimento dos venezuelanos como refugiados pelo governo brasileiro foi resultado da política nacional, e não de preocupações com o respeito aos direitos humanos dessa nacionalidade.

Palavras-chave: Venezuela; Refúgio; Declaração de Cartagena de 1984.

ABSTRACT

CAETANO, Bianca Ribeiro Alves. **Brazil's recognition of grave and generalized human rights violation in Venezuela**. 2023. Dissertation presented to the Institute of International Relations at the University of São Paulo to obtain the title of Master of Science.

The subject of this dissertation is the recognition of Venezuelans as refugees by the Brazilian government in 2019, through the application of the expanded definition of refugee based on the 1984 Cartagena Declaration, incorporated into Brazilian law by Article 1, III, of Law 9.474/97. It is qualitative research, a case study of the expansion of the international refugee regime for Venezuelans, in which there will be a bibliographical review, historical analysis and a review of international and national norms, official documents, archival records and reports from renowned newspapers, which will be analyzed based on theoretical prepositions through content analysis. The international relations perspective used is constructivism, with an emphasis on the contributions of Alexander Betts' (2013) model of analysis of the expansion of the international refugee regime. The author argues that only adherence to the international refugee regime and its internalization into the national legal system does not correspond to its de facto implementation at the domestic level, which will be the result of an internal debate in which the more gaps and imprecisions in the rules, the greater the politicization of the decisions on refuge. Thus, it is believed that the decision to recognize Venezuelans as refugees by the Brazilian government was the result of national politics, and not due to concerns about the respect for the human rights regarding this nationality.

Keywords: Venezuela; Refugees; Cartagena Declaration of 1984.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1: O regime internacional para os refugiados.....	17
1.1. A configuração da ordem internacional.....	17
1.2. A composição do regime internacional para os refugiados.....	18
1.3. A Declaração de Cartagena de 1984.....	22
1.4. Limitações do regime internacional para os refugiados.....	24
1.5. Politização do regime internacional para os refugiados.....	29
1.6. A implementação do regime internacional para os refugiados.....	33
CAPÍTULO 2: O Regime para os refugiados no Brasil.....	40
2.1. A adesão ao regime internacional para os refugiados.....	40
2.2. A internalização do regime: A Lei 9.474/1997.....	47
2.2.1. O CONARE.....	50
2.2.1.1. As Resoluções Normativas e o Regimento Interno do CONARE.....	52
2.2.2. Procedimento de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil.....	54
2.3. Política de refúgio dos governos Lula da Silva e Rouseff.....	60
2.3.1 A politização da resposta à migração haitiana.....	64
2.3.2. A Nova Lei de Migração.....	68
2.4. Ruptura.....	70
2.4.1. O governo Bolsonaro (2019-2022)	73
CAPÍTULO 3: A resposta à migração venezuelana.....	76
3.1. Resposta dos governos anteriores.....	76
3.2. O reconhecimento dos venezuelanos como refugiados.....	84
3.2.1. A decisão no âmbito do CONARE.....	85
3.3. A política discriminatória de restrição da mobilidade aos venezuelanos.....	89
CONCLUSÃO.....	93
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	97

INTRODUÇÃO

Os venezuelanos, desde 2014, sofrem as consequências de uma crise multidimensional, causada por fatores econômicos, políticos, sociais e institucionais. A deterioração do Estado de Direito e a corrosão do bem-estar da população fizeram-nos cruzar fronteiras em busca de direitos básicos para a dignidade humana.

A população venezuelana passou a enfrentar escassez de alimentos e de medicamentos, resultado da diminuição da receita do petróleo, juntamente com a redução do orçamento do governo destinado à assistência social. O preço de uma cesta básica de alimentos subiu 296.7% no decorrer de um ano (entre julho de 2016 a julho de 2017) (OHCHR, 2017), e em 2018 a inflação chegou a 1.000.000% ao ano (BBC BRASIL, 2018).

Além da grave crise econômica, o governo de Nicolás Maduro (2013-atual), sucessor de Hugo Chávez, foi descrito por Marsteintredet (2020) como marco da transição da democracia para o autoritarismo na Venezuela, devido à influência e a interferência do Executivo nos outros Poderes da República e ao apoio e participação efetiva das Forças Armadas no governo.

A acumulação de poder no Executivo que começou durante a presidência de Hugo Chávez permitiu às autoridades intimidar, censurar e punir seus críticos. Uma repressão brutal à oposição que se intensificou a partir de 2014 levou à perseguição arbitrária de oponentes políticos, dezenas de assassinatos, milhares de prisões e abusos contra os detentos que em alguns casos configuram tortura (tradução nossa) (HRW, 2018).

Após as eleições de 2015 para a Assembleia Nacional, o partido de oposição, *Mesa de la Unidad* (MUD), conquistou dois terços dos assentos no Legislativo (BBC MUNDO, 2015), que até então fora composto majoritariamente pelo partido de situação PSUV, aliado de Nicolás Maduro. Em resposta, em janeiro de 2016, a Suprema Corte de Justiça (SCJ), sob a influência do Executivo, suspendeu as atividades da Assembleia Nacional e invalidou suas decisões.

Em consequência, a oposição chamou a população para um referendo revogatório do mandato de Maduro, o qual foi postergado indefinidamente em outubro de 2016 pelo Conselho Nacional Eleitoral (CNE), sob alegação de irregularidade. As eleições locais e regionais que estavam agendadas para dezembro também foram suspensas (OHCHR, 2017).

Em maio de 2016, o governo, através do decreto nº 2323/2016, declarou estado de exceção e emergência econômica na Venezuela. Apesar do protesto da Assembleia Nacional, o decreto fora renovado três vezes, com a validação da SCJ. Em março de 2017, a SCJ lançou as sentenças nº155 e nº156, que a autorizavam a retirar e assumir os poderes legislativos da Assembleia Nacional e a limitar a imunidade parlamentar. Essas sentenças motivaram diversas

manifestações pelo país, nas quais as forças governamentais e grupos armados pró-governo, conhecidos como *colectivos*, responderam com extrema violência contra a população.

O governo tem reprimido seus dissidentes através de intervenções violentas nos protestos de rua, da prisão de oponentes, e processando civis em Cortes Militares. Além disso, destituiu o poder da legislatura liderada pela oposição. Outras preocupações persistentes incluem as condições precárias das prisões, impunidade quanto às violações de direitos humanos e perseguições por parte do governo contra defensores de direitos humanos e meios de comunicação independentes. O governo venezuelano prendeu oponentes políticos e desqualificou-os para se candidatarem a cargos públicos (tradução nossa) (HRW, 2018).

Em maio de 2017, o presidente Maduro convocou eleições para formar uma Assembleia Nacional Constituinte, sem submeter a decisão a referendo popular, como pede a Constituição venezuelana. Os partidos da oposição decidiram não participar da eleição, mas elas aconteceram, e a nova Assembleia Constituinte, com maioria do partido PSUV, conseguiu marginalizar a Assembleia Nacional.

Preocupações acerca da falta de transparência surgiram uma vez que o governo não convidou organizações internacionais com experiência no monitoramento eleitoral e não permitiu a aproximação de jornalistas a seções eleitorais. O Conselho Nacional Eleitoral anunciou que mais de 8 milhões de pessoas votaram para os 545 membros da Assembleia Constituinte. No momento de escrita desse relatório, 44 países contestaram a legitimidade da Assembleia Constituinte e 9 reconheceram os resultados das eleições (UHCHR, 2017).

No ano de 2018, novas eleições ocorreram na Venezuela, que estavam previstas para dezembro, mas foram adiantadas pela Assembleia Nacional Constituinte. Elas foram caracterizadas pelo baixo comparecimento e alegações de fraude e boicote. O resultado foi a reeleição de Nicolás Maduro na presidência da Venezuela. Em resposta, em 23 de janeiro de 2019, o principal líder da oposição e então presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, baseando-se no art. 233 da Constituição de 1999, se autodeclarou Presidente interino da Venezuela.

Mais protestos e manifestações populares se seguiram, com dura repressão, e em fevereiro de 2019, as fronteiras do país foram fechadas, impedindo a chegada da ajuda humanitária. Nesse ano, a inflação chegou a 2.688.000%, e a violência urbana aumentou exponencialmente. Estima-se que a população tenha perdido em média 11kg em 2018 (BBC, 2019).

A falta de direitos políticos, sociais e econômicos fez os venezuelanos cruzarem as fronteiras em busca da sobrevivência. De acordo com a plataforma R4V, mais de 7 milhões de venezuelanos estão fora do país de origem, dentre os quais mais de 6 milhões encontram-se na

América Latina e no Caribe (R4V, 2023), sendo Colômbia, Peru e Chile os principais países de destino (MARTINO, MOREIRA, 2020).

O fluxo migratório venezuelano, dada a complexidade de fatores que o intensificou, foi caracterizado pela Organização Internacional de Migrações (OIM) como um fluxo misto, uma situação migratória complexa na qual misturam-se refugiados que sofrem perseguição individual com base na Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 e outros migrantes, que utilizam os mesmos canais e rotas de acesso a territórios seguros (OIM, 2009), de forma que as causas do deslocamento se confundem, sendo difícil a categorização dos migrantes entre forçados e voluntários (SILVA, BÓGUS, SILVA, 2017).

Para Silva e Abrahão (2019), o fluxo migratório venezuelano tem a natureza de ser uma migração forçada, em decorrência das dificuldades de abastecimento de produtos básicos à população, da falta de emprego, e da inacessibilidade a tratamento de saúde, da corrosão do Estado Democrático de Direito e da violação de direitos civis e políticos da população. Indo ao encontro dessa perspectiva, essa pesquisa entende que os venezuelanos compõem o que Alexander Betts (2013) definiu como migração de sobrevivência, onde indivíduos tiveram de fugir de seu país de origem não necessariamente devido ao fundado temor de perseguição individual, mas em decorrência da não garantia de seus direitos humanos básicos pelo seu Estado.

Nesse sentido, compreende-se que caberia, no caso venezuelano, a extensão da proteção internacional conferida pelo estatuto do refugiado na região latino-americana proposta pela Declaração de Cartagena de 1985, uma vez que 15 países (Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai) adotaram-na, ao menos parcialmente, em seus ordenamentos jurídicos nacionais (FREIER, 2015).

Contudo, apenas Brasil e México reconheceram de fato os venezuelanos como em situação de refúgio, enquanto outros países adotaram mecanismos alternativos de regularização migratória (ACOSTA, SARTORETTO, 2020), seguindo a tendência global de priorizar mecanismos de proteção complementar ao invés de conceder a proteção internacional prevista no estatuto do refugiado (MARTINO, MOREIRA, 2020). Ochoa (2020) sugere que os países terem recorrido aos arranjos de residência temporária poderia ser explicado por fatores como a falta de capacidade estatal e o alto custo político da decisão para os países de acolhimento.

No Brasil, encontram-se oficialmente 459.143 venezuelanos, tendo sido 53.307 reconhecidos como refugiados pelo CONARE até o momento da escrita dessa pesquisa (R4V, 2023). Apesar de não ser o principal país de destino, o Brasil é o país sul-americano que mais

reconheceu venezuelanos como refugiados (R4V, 2023). Entretanto, o reconhecimento não foi automático pelo governo brasileiro, ao contrário, a decisão levou em torno de três anos para ser tomada, havendo o postergamento de debates a seu respeito no CONARE por diversas ocasiões (TAVARES, CABRAL, 2020). O fato é que soluções político-institucionais que envolvem o reconhecimento de uma nacionalidade como refugiada colocam em evidência as tensões na política migratória entre a securitização da migração e a preocupação com os direitos humanos, especialmente no cenário de crescente número de pessoas fugindo de crises humanitárias (MARTIN, WEERASINGHE, TAYLOR, 2013).

Essas tensões, somadas às lacunas e imprecisões normativas do regime internacional para os refugiados, contribuem para a politização das decisões sobre refúgio, isto é, para a influência de fatores políticos externos à preocupação humanitária nas decisões Estatais sobre refúgio (LOESCHER, 1989). Dentre esses fatores, considera-se na aplicação da definição mais ampla de refugiado a percepção dos cidadãos sobre os imigrantes, a possibilidade de receber ajuda financeira internacional, a capacidade burocrática de analisar as solicitações de refúgio e as relações com o país de origem (JACOBSEN, 1996). Consequentemente, diferentes países terão diferentes percepções sobre quando aplicar a definição ampliada de refugiado internamente.

Particularmente nos países em desenvolvimento os grandes fluxos de refugiados e as condições sociopolíticas particulares levaram a diferentes interpretações da definição ampliada de refugiado (JACOBSEN, 1996; LOESCHER, 1989; MILNER, 2009). Conforme observa Moreira (2012), no Brasil as decisões sobre refúgio historicamente se pautaram no estabelecimento de regras de entrada no território à medida que as decisões se relacionavam com outros interesses do governo brasileiro. No momento da adesão à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 a recepção de refugiados estava permeada por preocupações utilitaristas e racistas (SEYFERTH, 2002).

A partir dos anos 2000 a política migratória torna-se mais progressista na região latino-americana, o que foi associado à ascensão de governos de esquerda, ao fim dos regimes militares e ao fim das dinâmicas da Guerra Fria. Não diferente, no Brasil, com a redemocratização a pauta dos direitos humanos passou a ganhar força, quando o país promulgou a sua Lei de Refúgio 9.474/97, considerada uma das mais progressistas pelas Nações Unidas, e avançou na matéria, tornando-se o refúgio um dos temas caros para a política externa brasileira. Contudo, em 2016, o golpe político-institucional à Presidenta Dilma Roussef e a ascensão de seu Vice Michel Temer à Presidência marcaram uma ruptura no que vinha sendo feito em matéria de política migratória, e sinalizaram o retorno à lógica de securitização da migração.

Foi durante o governo Temer que se acirrou a discussão sobre a aplicação de grave e generalizada violação de direitos humanos à Venezuela e o conseqüente reconhecimento dos venezuelanos como refugiados, pauta levantada pela sociedade civil, pelo ACNUR e pela DPU, que fora postergada por diversas vezes no CONARE sob os argumentos dos representantes governamentais de limitada capacidade de análise do órgão, do retorno dos venezuelanos ao país de origem, de preocupações com a segurança nacional, e até de “não parecer o momento certo” devido à transição de governo.

Em seguida, no governo de Jair Bolsonaro, a pauta conseguiu avançar, e a definição ampliada de refugiado baseada na Declaração de Cartagena de 1984, incorporada à Lei de Refúgio 9.474/97 pelo art. 3º, foi aplicada aos venezuelanos, o que se considerou uma medida progressista em matéria de direitos humanos. Paradoxalmente, o governo no qual foi possível o reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela não tinha a pauta dos direitos humanos como prioridade, pelo contrário, foi marcado por diversos retrocessos inclusive na pauta migratória. Assim, a hipótese desta pesquisa é a de que houve a instrumentalização política do refúgio pelo governo brasileiro, que possibilitou o reconhecimento dos venezuelanos como refugiados, uma vez que essa decisão se alinhava a outros interesses, tanto a nível nacional quanto internacional.

Com o objetivo geral de analisar esses interesses que permearam a decisão do governo brasileiro de reconhecer os venezuelanos como refugiados, esta pesquisa procura, especificamente, validar o modelo de *regime stretching*, de Alexander Betts (2013), ao caso dos venezuelanos no Brasil. Esse modelo ampara-se na perspectiva construtivista e analisa a expansão do regime de refúgio a uma categoria maior de pessoas, aos migrantes de sobrevivência, que não estariam protegidos pelas previsões da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, mas que necessitariam da proteção internacional conferida pelo estatuto de refugiado.

O modelo parece pertinente à análise pois tem como premissa que quando as normas internacionais ou nacionais não estão claramente definidas ou são ambíguas, os fatores políticos, e não os humanitários, terão maior influência na decisão do governo de expandir a proteção do estatuto do refúgio a uma categoria maior de pessoas. Nesse sentido, no caso da Lei brasileira 9.474/97, apesar de ser considerada uma legislação progressista, acredita-se que a não definição, por muitos anos, dos critérios e de conceitos-chave para o reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos em um país (art.1º, inciso III), contribuiu para a politização de sua aplicação prática.

A perspectiva construtivista das relações internacionais apresenta contribuições valiosas para a análise da implementação das normas internacionais para os refugiados, conforme demonstrado pelo modelo de Betts (2013). Considerando que a realidade é uma construção social, os construtivistas afirmam que as identidades dos Estados podem ser alteradas a depender de seus interesses, e as instituições podem surgir porque houve um entendimento coletivo de que eram necessárias, quando há um compartilhamento de valores. Assim, os Estados criam regras e normas comuns que têm uma força moral, que se fortalecem devido às suas qualidades universais (FINNEMORE, 1996), como o regime internacional para os refugiados.

A difusão dessas normas não é um processo simples e linear, mas complexo e dinâmico, que deve ser constantemente estimulado pelos atores sociais, por exemplo com o intuito de alargar a proteção internacional para uma categoria maior de pessoas. Os construtivistas consideram a atuação de atores não estatais no processo de construção e mudança normativa, podendo as normas serem modificadas na medida em que necessita adaptá-las para responder aos novos desafios do deslocamento forçado, por exemplo. Todavia, assim como os realistas, os construtivistas caracterizam o sistema internacional como anárquico, isto é, reconhecem que não existe autoridade supranacional que garanta o cumprimento com as normas acordadas internacionalmente, cabendo aos Estados garantirem-no a nível nacional, conforme será abordado no caso brasileiro de extensão do estatuto do refugiado aos venezuelanos em 2019.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que propõe um estudo de caso único, de caráter explanatório, que fará, além de revisão bibliográfica, análise histórica e levantamento de legislação internacional e nacional, de documentos oficiais, de registros em arquivos e de reportagens de jornais renomados, que serão analisados baseando-se em preposições teóricas através da análise de conteúdo. A escolha pelo método do estudo de caso deu-se devido à tentativa de explicar uma decisão, o motivo de ter sido tomada, como foi implementada e quais foram os seus resultados (SCHRAMM, 1971, *apud* YIN, 2015). De acordo com Yin (2015), “encontra-se fundamento em um estudo de caso único quando ele representa o caso decisivo ao testar uma teoria bem-formulada”.

A pesquisa divide-se em três capítulos para além da introdução e da conclusão. No primeiro capítulo haverá a apresentação do que se constitui o regime internacional para os refugiados, onde será necessário discutir a configuração da ordem internacional em Estados soberanos para melhor compreender o seu surgimento e suas características, e a inerente tensão entre a defesa da soberania e o respeito às obrigações internacionais em matéria de refúgio. Ainda neste primeiro capítulo, pretende-se apontar suas limitações, como lacunas e imprecisões

normativas, que decorrem em maior politização das decisões sobre refúgio. Finalmente, haverá uma apresentação de modelos de análise de *compliance* de normas internacionais pelos Estados e a justificativa da escolha do modelo de Betts (2013) como mais adequado para o estudo de caso dos venezuelanos no Brasil.

No segundo capítulo será feita uma análise histórica do regime de refúgio no Brasil, a partir da adesão à Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, considerando as questões políticas internas e externas que perpassaram as decisões brasileiras sobre a matéria. Será comentado o processo de tramitação da Lei nacional de refúgio 9.474/97, e a apresentação do órgão responsável pela análise de elegibilidade no país, o CONARE, apontando suas características e limitações, e do procedimento de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil.

O segundo capítulo também apresentará a política migratória dos governos anteriores, considerada mais progressista, mas que demonstra que expansão do regime de refúgio para uma categoria maior de pessoas sempre foi politizada, a depender do seu alinhamento com os interesses nacionais. A título exemplificativo, será mencionado o caso de politização da resposta à migração haitiana. Paradoxalmente, serão mencionados os retrocessos em direitos humanos e na política migratória do governo Bolsonaro, que embasam o argumento de que a decisão de reconhecimento dos venezuelanos como refugiados não se baseou no humanitarismo por parte do governo, mas foi uma instrumentalização política do tema.

Esses dois capítulos sustentarão o terceiro capítulo, que abordará o estudo do caso da migração venezuelana para o Brasil e procurará identificar os incentivos internos e os externos para o governo que justifiquem essa medida progressista em matéria de direitos humanos, uma vez que a concessão do estatuto de refugiado confere maior segurança jurídica ao indivíduo que os arranjos de autorização de residência e protege-o pelo princípio do *non-refoulement*, em um governo que caracterizava-se pelo retrocesso em direitos humanos.

Por fim, ainda neste capítulo, procurar-se-á fazer uma análise do processo decisório no CONARE do reconhecimento dos venezuelanos como refugiados e elencar os seus principais atores e posicionamentos, com base nas Atas das Reuniões Plenárias. Por fim, no intuito de reforçar o argumento da não priorização com a pauta dos direitos humanos, será trazida para a discussão a política de fechamento de fronteira adotada em resposta à pandemia da Covid-19 no governo Bolsonaro e seu caráter discriminatório para com os venezuelanos, que violou direitos desses migrantes em nome da saúde pública nacional.

Capítulo 1: O regime internacional para os refugiados

1.1. A configuração da ordem internacional

Para entender o regime internacional para os refugiados é preciso retornar brevemente na história para compreender como o sistema internacional se organiza, para então abordar a construção de um conjunto de normas comum entre Estados soberanos. O marco histórico do surgimento do Estado moderno é a Paz de Westfália de 1648, que colocou fim à Guerra dos Trinta Anos na Europa (WATSON, 2004). Para evitar que houvesse um novo conflito, os poderes europeus reconheceram-se mutuamente como unidades territoriais de organização política independentes, que possuem fronteiras bem delimitadas e controle jurisdicional próprio (JACKSON; SORENSEN, 2013) e houve a institucionalização de princípios que regem até hoje as relações internacionais (MENEZES, 2017): o da soberania, o da não-intervenção e o da igualdade entre os Estados.

O princípio da soberania é o princípio organizador da sociedade internacional. Determina que cada Estado possui autoridade legal e política suprema dentro de suas fronteiras territoriais e sobre sua população, ou seja, detém o monopólio da lei, não havendo nenhuma autoridade hierarquicamente superior no sistema internacional que possa submetê-lo a sua vontade (JACKSON; SORENSEN, 2013). Dentro dessa lógica, as fronteiras delimitam geograficamente até onde vai esse poder, inclusive o poder de monopólio da legitimidade da mobilidade humana (REIS, 2004).

O princípio da não-intervenção nos assuntos internos, por sua vez, relaciona-se com a independência dos Estados de fazerem suas próprias escolhas sem a interferência de outros Estados (WATSON, 2004). E o princípio da igualdade, embora reconheça as diferenças no tamanho da população, da extensão do território, do poder militar e da economia entre os Estados, estabelece que eles são iguais perante o direito internacional e a diplomacia (JACKON, 2007).

Além de estabelecer os princípios que regem as relações interestatais, a consolidação do Estado moderno relaciona-se com o processo de construção identitária (REIS, 2004). À princípio, a construção da identidade foi uma tentativa político-ideológica de homogeneizar a população em matéria religiosa. Posteriormente, já no século XIX, tornou-se uma tentativa de homogeneidade étnica (JACKSON-PREECE, 1998). Nesses processos ocorreram diversos deslocamentos forçados e expulsões em massa (MILNER, 2017), gerando um grande fluxo de pessoas que não podiam contar com a proteção do seu próprio Estado e necessitavam fugir para

outra comunidade política em busca de proteção substituta (HANSEN, 2014; ZOLBERG, 1983).

Dada essa configuração da ordem internacional, do ponto de vista do sistema internacional, a fuga de pessoas de seu Estado de origem representa um rompimento da relação estabelecida com a paz de Westfália: Estado-povo-território (ARENDDT, 1949), e no limite, questiona a legitimidade do sistema de Estados soberanos, pois subverte as noções de enraizamento, de identidade, e de sedentarismo, inerentes a ele e utilizadas como argumento para a manutenção do *status quo*.

Do ponto de vista do indivíduo em fuga, até o final da Segunda Guerra Mundial, ao sair de seu país de origem, estava basicamente desprotegido, pois seus direitos estavam vinculados à nacionalidade e cidadania. Nas palavras de Hannah Arendt: “quando deixavam o seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam os seus direitos humanos, perdiam todos os direitos: eram o refúgio da terra” (ARENDDT, 1949).

O regime internacional para os refugiados surgiu, então, da necessidade de estabelecer direitos básicos aos refugiados que independem da nacionalidade. Assim, os Estados criaram normas e instituições que prescrevem um código de conduta quanto à proteção internacional das pessoas em situação de refúgio (ROGERS, 1992), mas que devido ao princípio da soberania, ou melhor, a forma como a ordem internacional está configurada, enfrenta desafios de cumprimento, como será visto adiante.

1.2. A composição do regime internacional para os refugiados

Conforme mencionado anteriormente, um regime internacional é um conjunto de normas, regras, instituições e procedimentos de tomada de decisão voltados para lidar com um tema específico (ROGERS, 1992). O regime internacional para os refugiados, especificamente, é composto basicamente por normas internacionais e organizações internacionais voltadas à proteção das pessoas em situação de refúgio (BETTS, 2013). Antes de mencioná-las é importante discutir o contexto histórico que a sua criação se insere.

O regime internacional para os refugiados foi criado no contexto do pós-segunda guerra mundial, quando, em resposta às atrocidades cometidas pelos governos totalitários na Europa, houve um engajamento da sociedade internacional em matéria de direitos humanos para que nada parecido se repetisse na história. Concomitantemente houve a consolidação do regime internacional de direitos humanos, que compartilhava o mesmo objetivo do regime internacional para os refugiados: promover a dignidade humana (JUBILUT, 2007).

Foi a partir do reconhecimento no plano internacional de direitos e liberdades fundamentais [...] que se tornou possível a configuração do atual regime internacional dos refugiados, que tem como alicerce a proteção (não meramente jurídica) desses indivíduos (MENEZES, 2012).

De acordo com Trindade (2004), a proteção internacional da pessoa humana é composta por três vertentes: o direito internacional dos refugiados (DIR), o direito internacional humanitário (DIH) e o direito internacional dos direitos humanos (DIDH). A interrelação das três vertentes pode ser explicada da seguinte forma:

ao DIDH incumbe a proteção do ser humano em todos os aspectos, englobando direitos civis e políticos e também direitos sociais, econômicos e culturais; já o DIH foca na proteção do ser humano na situação específica dos conflitos armados (internacionais e não internacionais); finalmente, o DIR age na proteção do refugiado, desde a saída do seu local de residência, trânsito de um país a outro, reconhecimento do refúgio no país de acolhimento e seu eventual término (CARVALHO RAMOS, 2017).

Assim, entende-se que o direito internacional dos refugiados e o direito internacional dos direitos humanos são indissociáveis (JUBILUT, 2007), complementares (LOESCHER, 2009), e influenciam-se mutuamente. Um exemplo dessa relação é a existência do artigo 14º na Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), que prevê que "Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e gozar de asilo em outros países" (ONU, 1948).

Voltando à composição do regime internacional para os refugiados, sua principal norma constitui-se na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Esse tratado internacional foi um marco para a proteção da pessoa em situação de refúgio porque institucionalizou o direito de pedir refúgio, reconheceu o indivíduo como um sujeito de direitos independentemente da sua nacionalidade, e garantiu sua proteção por uma legislação internacional (REIS; MOREIRA, 2010).

Conforme mencionado na primeira sessão, anteriormente à Convenção Relativa ao Estatuto do refugiado de 1951 o acesso a direitos vinculava-se obrigatoriamente à nacionalidade, e o tratamento dado às pessoas em situação de refúgio dependia da generosidade das leis nacionais dos Estados¹ (CARVALHO RAMOS, 2010).

Os apátridas e as minorias, [...], não dispunham de governos que os representassem e protegessem e, por isso, eram forçados a viver ou sob as leis de exceção dos Tratados das Minorias – que todos os governos (com exceção da Tchecoslováquia) haviam assinado sob protesto e nunca reconheceram como lei -, ou sob condições de absoluta ausência de lei (ARENDDT, 1949).

¹ Anteriormente à Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 a Liga das Nações dispunha de instrumentos internacionais específicos para grupos específicos de refugiados, com base no grupo étnico ou nacional, conhecidos como Tratados das Minorias (BARICHELLO, ARAUJO, 2014).

O art. 1º da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 definiu refugiado como: “a pessoa com fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas” (ACNUR, 1951). Essa definição é conhecida como definição clássica, e adotou como critério a perseguição individual. Embora sem definição oficial do termo “perseguição” na Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, Hathaway (1991) definiu-o como “a violação prolongada e sistemática de direitos humanos básicos demonstrativa de falha de proteção do Estado”.

A definição acima reafirma a relação entre o regime internacional para os refugiados com o regime internacional de direitos humanos, perspectiva compartilhada com Jubilut (2007), que argumenta que os motivos de temor de perseguição elencadas pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (raça, religião, nacionalidade, opinião política, e pertencimento a grupo social) representam, de maneira geral, uma violação de direitos civis ou políticos do indivíduo, ou seja, de direitos humanos de 1ª geração.

A Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 determinou que para solicitar refúgio a pessoa deve estar fora de seu Estado de nacionalidade (princípio da extraterritorialidade), não podendo ou não querendo valer-se da sua proteção em virtude de fundado temor de perseguição pelos cinco motivos mencionados (ACNUR, 1951).

Em seu art. 33, a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 institucionalizou o princípio do *non-refoulement*, que significa não devolver ou rechaçar a pessoa em situação de refúgio para onde sua vida esteja sob ameaça. Além de proibir a devolução, a Convenção não condicionou a proteção internacional ao ingresso regular no território de solicitação de refúgio, devendo ser garantida independentemente do cumprimento das regras de imigração pelo solicitante (CARVALHO RAMOS; LEITE, 2021).

É importante mencionar que a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 determina a responsabilidade dos Estados-parte de analisar as solicitações de refúgio e de conceder o mesmo tratamento que direcionam aos seus cidadãos no que diz respeito à saúde, à educação, e às condições de emprego (REIS, 2004). Assim, é possível compreender que, ao fim ao cabo, a expectativa de responsabilidade pela proteção dos direitos dos refugiados recai no Estado de acolhida.

Embora um avanço para a proteção das pessoas em situação de refúgio, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 apresentava uma limitação temporal e uma geográfica: a proteção seria oferecida apenas às vítimas dos acontecimentos anteriores à 1951, e, se desejassem os Estados, restringida às vítimas circunscritas ao continente europeu. O

Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 retirou as limitações temporal e geográfica, mas manteve a definição clássica de refugiado e o critério de perseguição individual.

Quanto à principal organização internacional voltada à proteção das pessoas em situação de refúgio, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) iniciou suas atividades em 1951, tendo como objetivo principal lidar com a questão do reassentamento das vítimas dos conflitos decorrentes da Segunda Guerra Mundial na Europa (ACNUR, 2022). O funcionamento da OI e sua atuação baseiam-se no Estatuto do ACNUR de 1950 e na Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 (LOESCHER, 2017).

De acordo com o seu estatuto, o ACNUR está sob o comando do Alto Comissário e sujeito à autoridade da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) (LESCHER, 2017). À princípio, a OI foi pensada para ter um mandato de 3 anos, pois se acreditava que a situação dos refugiados na Europa logo seria solucionada. Entretanto, o seu trabalho permanece necessário.

Em 1958 o ECOSOC criou o Comitê Executivo do ACNUR (ExCom), órgão subsidiário da AGNU, que se reúne todos os anos em Genebra para revisar e aprovar os programas e orçamentos da Agência e discutir questões com o ACNUR, parceiros intergovernamentais e não governamentais (ACNUR, 2023). De acordo com a Resolução 1166 (XII) da Assembleia Geral das Nações Unidas, o ExCom:

consistirá de representantes de vinte ou vinte e cinco Estados membros das Nações Unidas ou Estados membros de quaisquer agências especializadas, eleitos pelo Conselho na mais ampla base geográfica possível, com demonstrado interesse e devoção à solução dos problemas relativos aos refugiados (ACNUR, 2023).

Atualmente o ACNUR tem suas atividades voltadas à promoção da implementação das normas internacionais de proteção dos refugiados e ao monitoramento do cumprimento dos padrões internacionais de proteção (LOESCHER, 2001). Loescher (2001) aponta que o ACNUR possui sua própria identidade, cultura e sistema de valores dentro das Nações Unidas, tendo sido considerado historicamente um “professor” sobre as normas de refúgio, que os Estados procuram quando precisam de auxílio na matéria.

A definição de refugiado presente no Estatuto do ACNUR e utilizada no processo de reconhecimento da condição de refugiado fora ampliada por diversas resoluções normativas da

AGNU (FISCHEL DE ANDRADE, 2019)², o que tornou possível a extensão da proteção a grupos de pessoas que provavelmente não cumpririam o critério de perseguição individual presente na definição clássica da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 sob o mandato do ACNUR.

A tríade composta pela Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, o Protocolo Relativo ao Estatuto do Refugiado de 1967 e o ACNUR inauguram a positivação internacional das fontes do direito internacional para os refugiados (JUBILUT, 2007). Em seguida novos instrumentos normativos surgiram para ampliar a proteção internacional de maneira que incluísse vítimas que não se enquadravam na definição clássica de refugiado, como arranjos regionais que melhor respondessem aos desafios particulares das regiões.

Os próprios idealizadores da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 previram que a definição de refugiado poderia ser aprimorada e interpretada de acordo com o contexto avaliado para incluir mais pessoas na proteção internacional (GOODWIN-GIL, MCADAM, 2007), seja através da jurisprudência e de decisões de cortes nacionais ou por meio de acordos internacionais suplementares (BETTS, 2013).

No continente africano, por exemplo, foi celebrada a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos de 1969, no âmbito da Organização da Unidade Africana (OUA), que expandiu, de maneira inédita, a possibilidade de solicitar refúgio às vítimas de "desastres causados pelo homem (tais como invasão ou ameaça externa), com fundamento em perigo generalizado, e com base em problemas localizados em uma parcela do território do Estado e não em seu todo" (JUBILUT, 2007). A Convenção da OUA de 1969, além de implementar a possibilidade de reconhecimento da condição de refugiado em grupo, estendeu a proteção aos deslocados internos, algo importante para a realidade dos países africanos.

Além de arranjos regionais, existem diplomas legais de direitos humanos, que não tratam especificamente da proteção dos refugiados, mas que têm a finalidade de promover a dignidade humana, que foram incorporados pelo direito internacional dos refugiados e podem ser considerados parte do regime, como a Convenção contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes de 1984; O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 e O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (GORLICK, 2000).

² Ver resoluções normativas da AGNU: 3143(XXVIII), de 14/12/1973; 1673 (XVI), de 18/12/1961; 2294 (XXII), de 11/12/1967; 31/55 de 30/12/1976; 36/125, de 14/12/1981; 44/150, de 15/12/1988; e 48/118, de 20/12/1993.

1.3. A Declaração de Cartagena de 1984

Inspirada na Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos de 1969, no continente americano houve a elaboração de uma fonte doutrinária (*soft law*), a Declaração de Cartagena de 1984, que surgiu após o reconhecimento pelos países da região da necessidade de uma resposta adequada ao deslocamento em massa de refugiados na América Central nos anos 1980, que fugiam de conflitos de origem variada, como guerra civil, agressão estrangeira, violência generalizada, regimes militares e conflito armado (FISCHEL DE ANDRADE, 2019).

Fischel de Andrade (2019) afirma que a necessidade de mudança do regime de refúgio na América Latina derivou da resposta contraditória dos países ao fluxo de centro-americanos, que embora tenham adotado uma abordagem sensível na maioria dos casos, em outros adotaram políticas mais restritivas devido a dificuldades econômicas e à ascensão de governos cada vez mais conservadores, como nos casos de México e Costa Rica, que tendem a fechar suas fronteiras à migração em nome da segurança nacional.

Nesse contexto, observou-se que havia uma lacuna normativa sobre o estatuto jurídico que esses migrantes forçados deveriam receber, pois não se enquadravam na definição clássica de refugiado da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951. As leis nacionais dos países da região latino-americana tampouco eram adequadas para enfrentar os desafios sociais e jurídicos da situação que progressivamente se agravava (FISCHEL DE ANDRADE, 2019).

Destaca-se o papel de *advocacy* do ACNUR, que mesmo que já viesse utilizando uma definição ampliada de refugiado para incluir os centro-americanos em seu mandato, almejava a adoção de uma definição mais ampla de refugiado pelos países latino-americanos, mais adequada a situações de deslocamento em massa, que permitisse o acesso ao estatuto de refugiado pelos centro-americanos e aos direitos inerentes a ele (FISCHEL DE ANDRADE, 2019).

Assim, o Comitê Executivo do ACNUR pediu ao Alto-Comissário a convocação urgente de um grupo de especialistas para analisar o refúgio temporário em todos os seus aspectos, no âmbito dos problemas suscitados pelos fluxos de deslocamento em massa, que concluiu que os esses fluxos eram compostos por pessoas que se enquadravam na definição clássica ou que “em consequência de agressão, ocupação, dominação estrangeira ou de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em parte ou na totalidade do seu país de origem ou de nacionalidade, sejam obrigados a procurar refúgio fora dele” (ACNUR, 1981).

Em seguida, houve um colóquio no México, sob os auspícios do ACNUR, intitulado Asilo e Proteção Internacional para Refugiados na América Latina. Nele, os participantes concluíram que era necessário ampliar a proteção oferecida aos refugiados pelos instrumentos internacionais a todos os indivíduos que fugissem de seus países devido à “agressão, ocupação estrangeira ou dominação, violação generalizada de direitos humanos, ou eventos que perturbem gravemente a ordem pública, em parte ou na totalidade do território do país de origem” (FISCHEL DE ANDRADE, 2019).

Os países latino-americanos, todavia, pareciam relutantes em adotar as definições elaboradas. Em 1983, houve a organização de um novo evento, na Bolívia, intitulado Asilo Político e a Situação de Refúgio, que reforçou a necessidade de expansão do regime de refúgio para as pessoas que fugiam de seus países de origem em resultado de “agressão, ocupação estrangeira ou dominação ou violação generalizada de direitos humanos ou devido a eventos de natureza política que perturbem gravemente a ordem pública no país de origem ou procedência”. Assim, ia se formando a base da definição ampliada presente na Declaração de Cartagena de 1984.

O último desses encontros, o Colóquio sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: problemas jurídicos e humanitários, ocorreu na Colômbia e foi organizado pela Universidade de Cartagena, pelo Centro Regional para Estudos do Terceiro Mundo e pelo ACNUR (FISCHEL DE ANDRADE; MARCOLINE, 2002). Nele, houve a presença de representantes governamentais da maioria dos países centro-americanos (Belize, Costa Rica, El Salvador, Honduras e Nicarágua), e que elaboraram a Declaração de Cartagena de 1984.

A terceira conclusão da Declaração de Cartagena de 1984 recomendou a ampliação da definição de refugiado para uma que levasse em consideração as circunstâncias no país de origem do solicitante (FREIRER, BERGANZA, BOULOIN, 2020), que fugia “porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação generalizada de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984). A Declaração de Cartagena de 1984 previu também a possibilidade de reconhecer a condição de refugiado em grupo, baseada no reconhecimento *prima facie* (ACNUR, 2013).

Apesar de a Declaração de Cartagena de 1984 não ter caráter vinculante, a maioria dos países latino-americanos incorporaram-na total ou parcialmente em seus ordenamentos jurídicos domésticos. O documento é considerado uma inspiração para o legado de

compromisso com a proteção e soluções permanentes para os refugiados, conhecido como o “espírito de Cartagena” (BARRETO, LEÃO, 2010; JUBILUT, ESPINOZA, MEZZANOTTI, 2019), e inclui-se no que esse trabalho considera como regime internacional para os refugiados.

1.4. Limitações do regime internacional para os refugiados

Atualmente, a cifra de pessoas que foram forçadas a se deslocar chegou ao número recorde de 108,4 milhões (ACNUR, 2023). Mais de 70 anos se passaram desde a elaboração da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, e o regime internacional para os refugiados não parece perto de cumprir suas funções de garantir a proteção aos refugiados ou de encontrar uma solução durável para o seu pleito (MILNER, WOJNAROWICZ, 2017).

Mesmo que haja o aumento dos deslocamentos forçados, a tendência do debate atual sobre as migrações internacionais envolve discursos antagônicos que, por um lado, priorizam o princípio da soberania dos Estados e, por outro, a universalização e a indivisibilidade dos direitos humanos (LEITE, 2014). De acordo com Trindade (2008): “em relação ao capital (...) o mundo se ‘globalizou’; em relação aos seres humanos, inclusive os que tentam escapar de graves e iminentes ameaças a sua própria vida, o mundo se atomizou em unidades soberanas”.

Existem alguns fatores que enfatizam esse antagonismo e que contribuem para a ineficiência do regime internacional dos refugiados. Em primeiro lugar, existe um problema estrutural para o qual não há solução aparente e imediata: a proteção internacional está completamente atrelada à dimensão do Estado-nação (REIS, MOREIRA, 2010). Os Estados, que muitas vezes são os agentes violadores dos direitos de seus cidadãos, são, ao mesmo tempo, os principais responsáveis pelo cumprimento e pela implementação do regime internacional para os refugiados, uma vez que não há autoridade acima deles no sistema internacional e nem mecanismos e instituições de controle, monitoramento e fiscalização.

Não havendo autoridade acima dos Estados no sistema internacional e nem o ACNUR tendo função de fiscalização, existe uma dificuldade em garantir o cumprimento do regime internacional de refúgio, pois, priorizando seus interesses nacionais, os Estados podem utilizar-se do princípio da soberania para justificar o desrespeito às obrigações internacionais que acordaram. Não se espera que haja a alteração da ordem internacional, apenas que o modo em que ela se configura seja compreendido na elaboração de respostas aos desafios que ela apresenta à proteção das pessoas em situação de refúgio.

Em segundo lugar, inexistente a previsão de um direito de entrada. Também em razão do princípio da soberania, os Estados detêm o controle de suas fronteiras e o direito de determinar as regras de entrada em seu território nacional, não sendo possível obrigá-los a deixar alguém

adentrá-lo. Assim, o único direito disponível ao refugiado é de não ser devolvido ou rechaçado para onde sua vida esteja em risco, garantido pelo princípio do *non-refoulement* (REIS, MOREIRA, 2010).

A priorização da soberania nacional em combinação com a inexistência de um direito de entrada possibilita aos Estados implementarem medidas impeditivas de acesso do refugiado aos seus territórios e ao seu direito de solicitar o reconhecimento da sua condição de refugiado. Fazem-no através da implementação da necessidade de visto, de zonas internacionais nos aeroportos, de centros de detenção migratória, de interceptações na rota (BETTS; COLLIER, 2017) e de deportações antes que seja possível fazerem o pedido de refúgio (REIS, MOREIRA, 2010).

Em terceiro lugar, existem lacunas e imprecisões normativas que impedem a aplicação uniforme do regime internacional de refúgio e ampliam a possibilidade de interpretações, inclusive mais restritivas da definição de refugiado (GORLICK, 2003). A Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 não deixa claro, por exemplo, onde e com quais recursos os refugiados devem ser assistidos, e nem qual Estado tem a responsabilidade primária de acolhê-los (BETTS; COLLIER, 2017). O documento também não definiu o termo “perseguição”, sendo o seu conceito um ponto de discordância entre autores e tomadores de decisão (FELLER, 2001).

No âmbito regional, a Declaração de Cartagena de 1984 não definiu, tampouco, o que constituiria “generalizada” violação de direitos humanos, o que dificulta a aplicação da definição ampliada de refugiado nos países latino-americanos, cabendo a eles a interpretação dos termos e os critérios de sua aplicação. Somente em 2013 o ACNUR promoveu um encontro que resultou no Resumo de Conclusões sobre a Interpretação da Definição Ampliada de Refugiado da Declaração de Cartagena de 1984, definindo três critérios de aplicação: a extraterritorialidade, que o país esteja enfrentando ao menos uma das cinco situações elencadas na Declaração, e que exista ameaça à vida, segurança ou liberdade (ACNUR, 2013). O documento, entretanto, não tem caráter vinculante.

Embora exista a necessidade de identificação de circunstâncias materiais para a aplicação da definição de refugiado (LEITE, 2014), as lacunas normativas e imprecisões legais dos instrumentos internacionais e regionais afetam os procedimentos de reconhecimento da condição de refugiado, que tampouco não se encontram definidos no regime internacional para os refugiados, cabendo a cada Estado estabelecê-los. Dessa forma, os Estados escolhem a quantidade e a qualidade de proteção que darão aos refugiados em seus territórios, havendo diferentes sistemas processuais ao redor do mundo (MILNER, 2017).

A partir desta lacuna significativa, em que se tem o direito estabelecido, mas não os procedimentos para colocá-lo em prática, emergiu um arcabouço conhecido como análise de credibilidade, com a determinação do direito de proteção do refugiado partindo de um exame da confiabilidade e idoneidade da pessoa em busca de refúgio, sistematizado essencialmente em manuais publicados pelo ACNUR, adaptados de forma diversa em cada contexto nacional (CASTRO, SALLES, 2021).

O quarto ponto é a inadequação de elementos da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 aos desafios impostos pela realidade dos deslocamentos forçados contemporâneos. O critério de perseguição individual, por exemplo, não abrange situações que são difíceis de categorizar (GOODWIN-GILL, 1986), como no caso da migração onde há vítimas de violência generalizada, do colapso econômico, de desastres naturais, da falência estatal, e da privação de direitos básicos, que são forçadas a se deslocar para sobreviver (BETTS, 2013).

Atualmente, a realidade dos deslocamentos forçados é a de que menos pessoas fogem em razão de perseguição individual, e mais se deslocam em razão da privação de direitos humanos básicos decorrente da omissão estatal, que viola a sua liberdade, segurança e subsistência (BETTS, 2013). Para Betts (2013), quando os Estados se prendem à definição clássica de refugiado eles excluem da proteção internacional pessoas que dependem dela para sobreviver.

E apesar de alguns países e regiões terem aderido a interpretações mais inclusivas da definição de refugiado em seus ordenamentos jurídicos ou nos arranjos regionais mencionados para melhor responder aos deslocamentos contemporâneos, essa prática não é global e nem consistente (BETTS, 2013). Apenas um pequeno número de Estados ampliou a proteção internacional às vítimas de guerra, de perseguição por grupos armados não-estatais, ou de formas extremas de privação de direitos socioeconômicos (BETTS; COLLIER, 2017).

Dessa maneira, a definição de refugiado pode significar coisas bem diferentes dependendo do país (BETTS; COLLIER, 2017). Uma pessoa poderia ser considerada refugiada devido à perseguição por sua orientação sexual em determinado Estado, por exemplo, enquanto em outro a proteção lhe seria negada porque não se considera a orientação sexual como motivo de perseguição. Assim, há dificuldade em padronizar o regime internacional de refúgio e torná-lo mais previsível.

Na prática, a definição de refugiado que prevalece aplicada tem sido a clássica, que utiliza o critério de perseguição individual. A definição da Declaração de Cartagena de 1984, por exemplo, mesmo que tenha sido um marco na proteção dos refugiados na América Latina e incorporada pela maioria dos países latino-americanos em suas leis nacionais, não é aplicada

com frequência, seja pela falta de experiência na matéria, pouca capacidade técnica, ou falta de vontade política dos Estados da região (BLOIUN, BERGANZA, FREIER, 2020).

Sobre a questão de se a definição de refugiado deveria ser ampliada para proteger uma categoria maior de pessoas ou não, existe um extenso debate na Academia que conta com diferentes perspectivas. Betts (2013) defende que a proteção internacional deva ser expandida, pois a proteção do estatuto do refugiado não deveria estar condicionada em causas de deslocamento, mas na violação ou na indisponibilidade de um conjunto de direitos humanos básicos no país de origem. Para o indivíduo é indiferente se seus direitos estão indisponíveis em decorrência de ação intencional ou de omissão ou inabilidade do Estado de garanti-los. Em ambas as hipóteses, a única maneira de acessá-los é através do pedido de refúgio (BETTS, 2013).

Michelle Foster (2007) também é favorável à ampliação da proteção do estatuto do refugiado, acreditando que poderia ser estendida aos migrantes forçados vítimas de privação de direitos econômicos e sociais. A autora afirma que não seria necessária nova definição de refugiado, porque a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 teria escopo para ser aplicada também aos migrar por razões que não estão elencados especificamente na Convenção de 1951, mas que configuram ameaça à sobrevivência (FOSTER, 2007).

Em contrapartida, Price (2009) argumenta que existe uma distinção normativa entre a fuga em consequência da ação intencional do Estado e a resultante de omissão estatal, assim como entre a fuga devido à violação de direitos civis e políticos e a fuga devido à falta de direitos socioeconômicos. Para o autor, somente as primeiras situações configuram-se situações de refúgio (PRICE, 2009) e simbolizam uma ruptura entre o Estado e o cidadão, tornando improvável uma reparação efetiva entre ambos, havendo a necessidade do pedido de refúgio.

Ademais, por considerar que a concessão de refúgio é necessariamente um julgamento contra o Estado de origem, Price (2009) afirma que a condenação do Estado como incapaz de assegurar os direitos fundamentais de seus cidadãos não é benéfica, pois o que esses Estados precisam é de assistência da sociedade internacional e não de julgamento. Às vítimas de privação de direitos humanos deveriam ser oferecidas outras formas de ajuda humanitária, pois suas necessidades seriam diferentes.

Hathaway (1991) também é contra a ampliação, afirmando que isso seria prejudicial ao regime internacional de refúgio, uma vez que os Estados estão cada vez mais relutantes em acolher imigrantes em seus territórios, e se mais pessoas fossem incluídas no regime de proteção os tomadores de decisão não seriam capazes de lidar com as obrigações que regime impõe. Assim, seria imprudente expandir direitos se a comunidade internacional não tem a capacidade

de assegurá-los, compensando mais a preservação do *status quo* do que arriscar incluir mais pessoas e comprometer a proteção como um todo (HATHAWAY, 1991).

O último ponto a ser mencionado é a limitação da influência do ACNUR no comportamento dos Estados e no cumprimento do regime internacional de refúgio. Embora tenha sido criada para incentivar e garantir a proteção dos refugiados, a organização internacional deve respeitar a soberania dos Estados e suas decisões, uma vez que precisa da sua autorização para atuar em seus territórios (LOESCHER, 1989).

No momento de sua criação, a organização foi desenhada de forma que não impusesse obrigações financeiras aos Estados, de modo que ficou totalmente dependente de doações voluntárias para colocar em prática suas operações (LIPPERT, 1999). Assim, embora o seu mandato seja fornecer proteção jurídica aos refugiados e soluções duráveis ao seu pleito, não existem garantias de que haverá fundos para sustentar seus programas. As doações vêm, majoritariamente, dos países desenvolvidos, o que interfere na definição das atividades e das prioridades da organização (LOESCHER, 2014).

Além disso, Loescher (2001) afirma que enquanto nos anos 1980 o ACNUR detinha o monopólio de informações sobre o direito internacional dos refugiados e os fluxos migratórios, além de grande legitimidade e influência no comportamento dos Estados sobre o tema, recentemente, devido à crescente postura de restrição migratória, a Agência perdeu seu monopólio de informação e expertise, e conseqüentemente, sua autoridade e legitimidade em matéria de refúgio teriam diminuído.

1.5. Politização do regime internacional para os refugiados

Agora que discorreremos sobre a configuração da ordem internacional, a composição do regime internacional para os refugiados e suas limitações, cabe afirmar que da maneira como foi estruturado na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e no seu Protocolo de 1967, e regionalmente na Declaração de Cartagena de 1984, delegou aos Estados não apenas a determinação das regras de entrada, mas também a sua implementação em âmbito doméstico, de forma que reiterou a esfera política e o princípio da soberania estatal (KEELY, 2006).

Os Estados, por sua vez, não são atores homogêneos. Foucault afirmava que o Estado, em si, não possui uma essência definida, sendo menos um ator e mais um efeito histórico resultante de práticas governamentais específicas (LIPPERT, 1999). Assim, torna-se um desafio cumprir com as obrigações internacionais acordadas em matéria de refúgio quando internamente há uma pluralidade de indivíduos e instituições (RISSE, ROPP, SIKKINK, 1999), cada uma com suas

próprias vontades e interesses, que se refletem na política de imigração (REIS, 2004). A conciliação dessas vontades plurais é um processo altamente politizado.

Além das questões essencialmente humanitárias que envolvem as decisões sobre a recepção de refugiados, esse processo também abarca considerações sobre política interna e externa tanto dos Estados receptores quanto das organizações internacionais envolvidas (LOESCHER, 1996). A aceitação de refugiados dificilmente ocorrerá baseada somente na preocupação humanitária, sem algum tipo de cálculo político ou fator discriminatório (LOESCHER, 2001), uma vez que o deslocamento humano ocorre essencialmente de um Estado para outro, logo, entre sistemas políticos distintos (REIS, 2004).

Apesar de destacar-se os fatores políticos da decisão, é fundamental destacar que a determinação do estatuto de refugiado é um ato declaratório do Estado, ou seja, teoricamente o solicitante precisaria apenas atender aos critérios necessários para que seu direito à proteção internacional fosse reconhecido (CARVALHO RAMOS, 2011). Dessa forma, a condição de refugiado já existiria antes mesmo do seu reconhecimento, cabendo ao Estado apenas o papel de reconhecê-la. No entanto, conforme visto na seção anterior, os procedimentos para o reconhecimento da condição de refugiado não foram previstos no regime internacional, caindo sobre os Estados a responsabilidade de estabelecê-los, de acordo com as suas próprias leis domésticas (APOLINÁRIO; JUBILUT, 2008).

Portanto, enquanto na teoria espera-se que não haja espaço para a politização nas decisões sobre o reconhecimento do estatuto de refugiado, na prática, quando determinam os procedimentos que acreditam ser os mais pertinentes, os Estados consideram as vontades e os interesses dos atores nacionais (BETTS, 2013), em um processo altamente politizado.

Concordando com Loescher (1996), Haddad (2008) e Betts (2013) também ressaltam a maior disposição do Estado em oferecer a proteção internacional inerente ao estatuto do refugiado quando essa decisão coincide com seus objetivos de política interna e/ou externa. Por exemplo, essa disposição pode ser mais evidente quando os indivíduos forem expulsos de Estados considerados inimigos, ou quando os solicitantes tiverem origens étnicas semelhantes à população local, ou ainda em situações em que haja necessidade de mão-de-obra imigrante (HADDAD, 2008).

Por outro lado, políticas de refúgio mais restritivas podem ser implementadas para satisfazer um eleitorado nacionalista e hostil à imigração (GOODWIN-GILL, 2008), especialmente quando os cidadãos criticam os gastos do governo com refugiados, principalmente durante crises econômico-financeiras e períodos de elevado desemprego (LEOMIL, 2022). Nesse

cenário, as elites políticas podem fortalecer ações de combate à imigração, atribuindo aos refugiados o estigma de um fardo econômico (BETTS; COLLIER, 2017).

De maneira semelhante, se houver temor relacionado ao terrorismo, as elites políticas e a opinião pública podem disseminar discursos xenofóbicos que retratam os refugiados como uma ameaça à segurança nacional (BETTS; COLLIER, 2017), e restringir o acesso de certa nacionalidade à proteção internacional.

A relação entre política externa e o regime internacional para os refugiados é sustentada por diversos autores (BETTS, 2013; JACOBSEN, 1996; LOESCHER, 1989; MILNER, 2009). Goodwin-Gill (2008) defende que os objetivos de política externa do Estado não devem ser negligenciados, pois o reconhecimento de uma nacionalidade como refugiada pode ser usado como uma forma de oposição ideológica a um governo ou para apoiar aliados de valor para o Estado.

Price (2009) também defende que reconhecer uma nacionalidade como refugiada é uma decisão política que reflete repreensão e desconfiança de um Estado para com o outro. Ao tomar essa decisão, o Estado está reconhecendo o fracasso do país de origem em garantir os direitos básicos aos seus cidadãos, o que pode acarretar sérias repercussões políticas e econômicas na relação bilateral (HADDAD, 2008). Da mesma forma, quando as relações bilaterais são positivas, há uma maior resistência em reconhecer os nacionais do outro Estado como refugiados (JACOBSEN, 1996).

Outro ponto a ser ponderado em matéria de política externa é que políticas de refúgio menos restritivas contribuem para a projeção de uma imagem internacional positiva, demonstrando que o Estado é generoso em questões humanitárias (MOREIRA, 2012), o que sustenta sua própria legitimidade em termos de respeito aos direitos humanos perante a comunidade internacional (BETTS, 2013).

Outro fator considerado pelos Estados em matéria de refúgio que não se relaciona com preocupações humanitárias, conforme veremos mais adiante, é a limitada capacidade estrutural em responder aos fluxos migratórios (MOREIRA, 2012), principalmente em países em desenvolvimento. Essa capacidade relaciona-se não apenas à capacidade burocrática de análise das solicitações de refúgio, mas também à disponibilidade de recursos financeiros para arcar com os custos envolvidos no acolhimento de refugiados.

Especialmente neste último ponto, se os Estados dependem de assistência financeira internacional ou de parceiros bilaterais para lidar com os fluxos migratórios em seus territórios (JACOBSEN, 1996), a decisão será mais politizada, o que pode envolver a maior influência do

ACNUR no processo decisório quanto maior for a dependência de suas contribuições para a assistência dos refugiados (BETTS, LOESCHER, MILNER, 2012).

O próprio ACNUR, embora seu Estatuto defina seu trabalho como apolítico, social e humanitário, utiliza-se de vias de incidência política para defender o seu pleito no âmbito doméstico dos Estados (FISCHEL DE ANDRADE, 2019), conforme comentado na elaboração e na adoção da Declaração de Cartagena de 1984 pelos países da região latino-americana. O Alto Comissário mantém-se em uma corda bamba “entre a proteção de refugiados e as prerrogativas e interesses estatais” (LOESCHER, 2001, tradução nossa), oferecendo em troca o pertencimento à comunidade internacional (LOESCHER, 2001) aos países que procuram melhorar sua imagem internacional.

De fato, desde o surgimento do regime internacional para os refugiados, as decisões sobre refúgio são influenciadas não somente por fatores humanitários, mas também por considerações de natureza econômica e ideológica (LEITE, 2014). Historicamente, observa-se que interesses dos países ocidentais têm desempenhado um papel significativo nessa dinâmica (JUBILUT, 2007; HADDAD, 2008; BETTS, 2013).

A Guerra Fria, e a lógica de oposição Leste-Oeste, propiciou condições favoráveis para a expansão do regime internacional para os refugiados, uma vez que EUA e Europa utilizaram-se politicamente da disputa para desacreditarem os regimes comunistas (JUBILUT, 2007; LOESCHER, 2011), alegando que a União Soviética atentava contra a vida de seus próprios nacionais (LEITE, 2014), e assim incentivaram a elaboração de um tratado internacional sobre a matéria.

Fischel de Andrade (2019) afirma que a definição de refugiado da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 fora elaborada de maneira que o critério de perseguição fosse “suficientemente capaz de abarcar todos os emigrantes dos países europeus socialistas”. A recepção de pessoas provenientes de áreas de influência da União Soviética além de um símbolo de que as pessoas estariam “votando com os seus pés” (BETTS, 2013), reforçavam a força de trabalho para a reconstrução da Europa pós-guerra (LOESCHER, 2011).

Quando da criação do ACNUR, os Estados precisavam de uma agência que os auxiliasse a lidar com indivíduos que eram considerados motivo de instabilidade doméstica, de tensão entre Estados e que ameaçavam a segurança internacional (LOESCHER, 2001). A definição do escopo e funções da OI contou com perspectivas bastante contrastantes. Os EUA buscavam uma agência temporária, com limitada autoridade, funções e orçamento, para que pudesse implementar uma política de refúgio independente, sem intermediação de uma agência internacional, dada a sua importância na dinâmica da Guerra Fria (LOESCHER, 2017). Os

países da Europa ocidental, por sua vez, devastados pela guerra e com números grandes de deslocados forçados, preferiam uma agência com amplos recursos operacionais. Quanto à URSS, tentava boicotar as negociações, uma vez que argumentava que a agência, dado o contexto, se dedicaria a assistir os dissidentes políticos do país (LOESCHER, 2017).

Nesse momento, não se fazia distinção entre migrantes econômicos e refugiados políticos (GOODWIN-GILL, 2008), e a comunidade internacional decidia sobre o seu envolvimento em conflitos a depender se ocorriam em países centrais ou se inseriam nas dinâmicas da Guerra Fria. Leite (2014) exemplifica trazendo o caso do conflito decorrente da divisão da Índia em 1947, no qual ambos os governos da Índia e do Paquistão pediram ajuda para lidar com os deslocados forçados, mas tiveram seus pleitos ignorados.

A partir dos anos 1960, o “Terceiro Mundo” passou a ser visto pelos ocidentais como uma fonte de instabilidade, devido aos recentes movimentos de independência e às tentativas soviéticas de interferência (BETTS; COLLIER, 2017), sendo a preocupação com os “*refugee warriors*” maior do que o humanitarismo para a proteção dos vulneráveis (BETTS; COLLIER, 2017). A partir de então, o termo “refugiado” passou a ter uma conotação moral negativa, servindo para classificar os regimes comunistas e seus cidadãos como “iliberais” e “incivilizados” (MALKKI, 2015).

Durante a década de 1970, enquanto estavam envolvidos na Guerra do Vietnã contra os vietcongues, os Estados Unidos pressionavam os países ocidentais a reconhecer os nacionais do Vietnã, de Laos e de Camboja como refugiados *prima facie*. Nesse momento, "reconhecer a perseguição e identificar os seus autores não causava dores de cabeça e a concessão de refúgio era geralmente utilizada para reafirmar os fracassos do comunismo e a benevolência do Ocidente" (LOESCHER, 2010, p.50).

Após a descolonização dos países africanos, a conotação negativa do termo refugiado também seria útil para os países ocidentais assumirem que as novas nações eram moralmente deficientes e precisavam de uma “assistência não politizada” (MALKKI, 2015).

Fatores políticos também se mostraram determinantes para a baixa taxa de admissão de refugiados iraquianos e afegãos nos Estados Unidos após os ataques de 11 de setembro de 2001 e da invasão do Iraque em 2003. Além de o país ter adotado um discurso antiterrorismo associado à imigração, utilizava a sua política de refúgio para reafirmar as intervenções norte-americanas.

Portanto, essa seção faz-se compreender que soluções humanitárias apolíticas são impossíveis quando se lida com acontecimentos originalmente de caráter político como o

deslocamento humano, porque a proteção dos refugiados é um processo de equilíbrio entre as necessidades dos refugiados e os interesses dos Estados (HYNDMAN, 2000).

1.6. A implementação doméstica do regime internacional para os refugiados

Uma vez discutido o princípio da soberania estatal e sua relação com o regime internacional para os refugiados, que o reitera e coloca a expectativa de seu cumprimento nos próprios Estados, passa-se agora à discussão especificamente sobre o cumprimento dessas normas internacionais e regionais em âmbito nacional. Conforme mencionado, os Estados são heterogêneos, compostos por plurais atores e instituições, como municípios, órgãos estaduais, organizações internacionais, sociedade civil, polícia e população local (BETTS, 2013; MILNER, 2017), cujos interesses são refletidos na política migratória.

Enquanto nas relações interestatais os atores e os procedimentos decisórios mantêm-se relativamente estáveis e formalizados (MILNER, 2017), no âmbito nacional os atores e seus interesses se alteram de maneira mais dinâmica. Assim, o cumprimento das normas internacionais acordadas e internalizadas pelos Estados dependerá da intersecção de interesses dos atores domésticos, que envolvem a política internacional e a política doméstica (MILNER, WOJNAROWICZ, 2017).

Portanto, para que ocorra uma interpretação mais ampla da definição de refugiado por parte de um Estado que inclua uma categoria maior de pessoas sob a proteção internacional, fenômeno em análise por essa dissertação no caso dos venezuelanos em 2019, é necessário que haja vontade política dos atores envolvidos no tema, e que eles pressionem as elites do governo nessa direção (MOREIRA, 2012). Essa pressão pode ocorrer de diversas maneiras, através do consenso ou do conflito, em conjunto ou individualmente, e seu impacto será maior se conseguirem conectar suas demandas com outros interesses do governo (MOREIRA, 2012).

As organizações da sociedade civil, por exemplo, geralmente estabelecem parcerias com outras instituições, públicas ou privadas, para que tenham apoio em suas demandas e financiamento de suas atividades. As organizações internacionais, por sua vez, são parceiras das organizações da sociedade civil, principalmente quando necessitam do seu trabalho e do monitoramento feito por essas organizações (MOREIRA, 2012).

Teóricos construtivistas propuseram modelos de análise do cumprimento das normas internacionais pelos Estados. Alguns limitam a análise aos fatores que levam os Estados a aderirem à regimes internacionais e a internalizá-los no ordenamento jurídico interno. Mais raros são os modelos que vão mais adiante e propõem analisar o processo de aplicação prática de um regime.

O modelo de “ciclo de vida das normas”, de Finnemore e Sikkink (1998), por exemplo, analisa o processo cujos governos totalitários passam até o comprometimento com o regime internacional de direitos humanos, e propõe três fases: *norm emergence*, *norm cascade* e *norm internalization*.

Na fase de *norm emergence* existiriam atores (*norm entrepreneurs*) convictos da necessidade de mudança no tratamento de determinado assunto que levariam a necessidade de normatização para o âmbito das organizações internacionais (FINNEMORE, SIKKINK, 1998). No âmbito internacional, a norma seria elaborada e os Estados decidiriam acerca da adesão ou não a ela, dependendo das suas questões políticas internas (FINNEMORE, SIKKINK, 1998).

Se um número relevante de Estados aderisse à norma, seria alcançado o *tipping point*, e o ciclo passaria para a próxima fase: *norm cascade* (FINNEMORE, SIKKINK, 1998), na qual os Estados se vinculariam ao regime de direitos humanos devido à pressão internacional, com o objetivo de aumentar sua legitimidade internacional, ou ao menos não serem excluídos da sociedade internacional (FINNEMORE, SIKKINK, 1998).

Na fase de *norm internalization*, os profissionais que atuam no tema no âmbito doméstico pressionariam o governo pela codificação interna e pela adesão universal ao regime de direitos humanos. Nesse momento, a sociedade passaria a adotá-lo sem grandes questionamentos, e as estruturas e o ordenamento jurídico interno seriam filtros para a influência do regime de direitos humanos, podendo ter diferentes efeitos de *compliance* e de interpretação (FINNEMORE, SIKKINK, 1998).

O modelo de ciclo de vida das normas (FINNEMORE, SIKKINK, 1998), apesar de analisar a adesão e a internalização do regime de direitos humanos excepcionalmente em governos totalitários, traz elementos relevantes sobre a adesão e a internalização de um regime internacional, que podem ser considerados também para o processo de implementação, como a preocupação do Estado com sua imagem e legitimidade internacionais. Contudo, o modelo não discute especificamente a fase de implementação do regime internacional de direitos humanos, essencial para a análise dessa dissertação.

Outro modelo relevante foi a revisão do modelo espiral de cinco fases de Risse, Ropp e Sikkink (1999). O modelo espiral proposto originalmente, assim como o mencionado acima, restringia a análise à adesão de governos totalitários ao regime internacional de direitos humanos, sugerindo que isso seria resultado de pressões internas e externas, de baixo para cima e de cima para baixo, simulando um efeito *boomerang*. Esse modelo identificava três tipos diferentes de processos de socialização das normas: adaptação instrumental, argumentação e habitualização (RISSE, ROPP, SIKKINK, 1999).

Na primeira fase, os atores em prol dos direitos humanos, majoritariamente não estatais, pressionariam o governo através da denúncia e do constrangimento internacional, sendo fortemente reprimidos. Na segunda fase, o governo começaria um processo retórico com a oposição, negando ter cometido violações em direitos humanos e defendendo o princípio da não intervenção (RISSE, ROPP, SIKKINK, 1999). Na terceira fase, devido à contínua pressão internacional, o governo faria concessões táticas de “baixo custo político”, por razões instrumentais, com o intuito de manter-se no poder (adaptação instrumental).

Na quarta fase, a retórica de direitos humanos tornar-se-ia parte do debate doméstico, havendo o reconhecimento do estatuto prescritivo das normas de direitos humanos e a mudança do regime. Assim, haveria a ratificação de tratados internacionais e seus protocolos, e a internalização das normas no ordenamento jurídico doméstico (argumentação) (RISSE, ROPP, SIKKINK, 1999). Por fim, na quinta fase, haveria a mudança comportamental e o *compliance* com o regime de direitos humanos (habitualização) (RISSE, ROPP, SIKKINK, 1999).

A revisão do modelo espiral de cinco fases não limita a análise ao comportamento de governos autoritários, pelo contrário, é uma tentativa de adaptá-lo às novas condições do cenário internacional, onde todos os Estados ratificaram ao menos um tratado internacional de direitos humanos e onde as normas de direitos humanos são entendidas como *jus cogens* (RISSE, ROPP, SIKKINK, 2013). Assim, revisão do modelo expande a análise a governos democráticos e tem seu foco nas condições sob as quais (*scope conditions*) os Estados passam do compromisso formal (*commitment*) para o comportamento consistente com a norma (*compliance*).

Risse, Ropp e Sikkink (2013) afirmam que a comunidade internacional dispõe de quatro mecanismos que influenciam no cumprimento com os regimes internacionais de direitos humanos: as medidas coercitivas - intervenções humanitárias ou o uso de cortes internacionais; as sanções (incentivo negativo) e recompensas (incentivo positivo) internacionais; a persuasão e o discurso (mecanismo de socialização mais efetivo pois altera os interesses do Estado); e a criação de condições que visam o aumento da capacidade dos Estados para o cumprimento de suas obrigações internacionais.

As *scope conditions* seriam: o tipo de regime do país (democrático ou autoritário), a capacidade do Estado de cumprir com o regime internacional de direitos humanos, e o nível de centralização de poder do Estado para a execução das suas obrigações (o *compliance* é mais difícil de ocorrer se depender da negociação entre diferentes atores descentralizados e em conflito), a vulnerabilidade material dos atores em relação às pressões internas e externas

(atores materialmente poderosos estão menos vulneráveis), e a vulnerabilidade social dos atores (o desejo de ser aceito na comunidade internacional) (RISSE, ROPP, SIKKINK, 2013).

A revisão do modelo espiral de cinco fases inclui os atores não estatais na análise e, principalmente, a consideração da capacidade estatal para efeitos de *compliance* com o regime internacional de direitos humanos, que ajuda na compreensão de que, mesmo que haja vontade de aderir às normas internacionais, a sua implementação doméstica depende do nível de capacidade institucional para garantir seu cumprimento. Apesar dessas importantes colaborações para a análise aqui proposta, o modelo não tem seu foco nos interesses dos atores para a implementação do regime de direitos humanos.

Ademais, a revisão do model espiral coloca o tipo de regime como condição de escopo para o cumprimento das normas internacionais, o que não se considera, por este trabalho, aplicável para questões de refúgio. De acordo com esse modelo, por exemplo, quanto mais democrático é o regime político de um Estado, maior seria o seu progresso em termos de direitos humanos (RISSE, ROPP, SIKKINK, 2013). Conforme será abordado posteriormente, essa dissertação argumenta que a política de refúgio não segue essa mesma lógica. Em certos momentos, governos considerados progressistas adotaram medidas restritivas na política de refúgio, e governos autoritários adotaram medidas progressistas.

O caso do reconhecimento dos venezuelanos como refugiados pelo Brasil é um exemplo disso, uma vez que a decisão ocorreu em um governo mais autoritário em comparação com os anteriores, que questionava as instituições democráticas, discriminava minorias e criticava os direitos humanos. Assim, busca-se explicar a decisão do governo brasileiro pela politização do refúgio no governo Bolsonaro e analisar os incentivos às elites governamentais que a tornaram possível.

O modelo de *regime stretching* de Alexander Betts (2013) propõe compreender exatamente a expansão do regime internacional de refúgio na fase de implementação doméstica aos migrantes de sobrevivência, indivíduos que fogem de seus países de origem devido à ameaça a suas vidas e que necessitam da proteção do *non-refoulement*, mas que não se enquadram na definição clássica de refugiado (BETTS, 2013). Os migrantes de sobrevivência não necessariamente sofrem perseguição individual pela ação do Estado, mas privação de direitos humanos básicos, sendo a única forma de acessá-los através do estatuto do refugiado (BETTS, 2013).

A migração venezuelana é um exemplo, pois envolve a privação de direitos políticos, civis, econômicos e sociais, não sendo todos os venezuelanos que se enquadram na definição de refugiado da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, mas havendo a

necessidade de estarem protegidos internacionalmente pela situação de privação de direitos humanos em seu país de origem. Para ilustrar onde esses indivíduos se encontram no campo de estudo das migrações internacionais, Betts (2013) elaborou a figura abaixo:

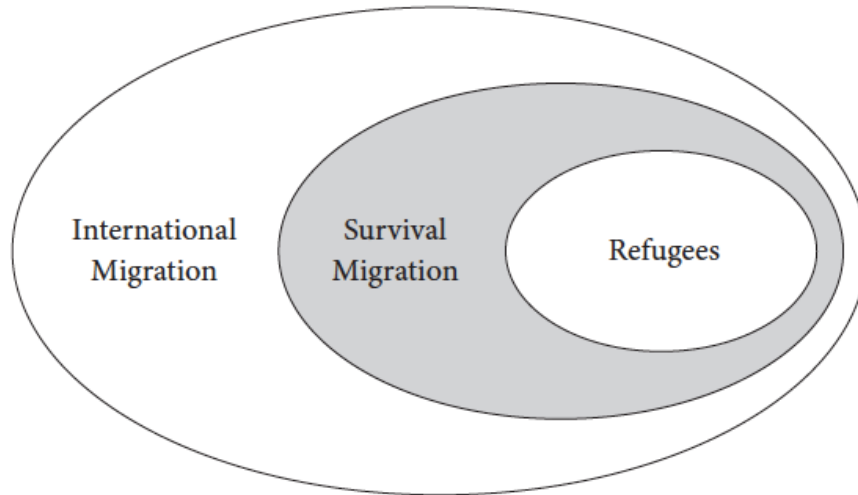


Figura 1. A relação conceitual entre migração de sobrevivência, refúgio e migração internacional.

O modelo de *regime stretching* (BETTS, 2013) propõe que a inclusão de mais pessoas na categoria de refugiado pode ocorrer em três níveis diferentes: no da negociação internacional, no da internalização das normas e no da implementação das normas (BETTS, 2013). Nas duas primeiras fases esse modelo dialoga com o modelo do ciclo de vida das normas, primeiro modelo aqui apresentado, mas afirma que seria essencial adicionar essa terceira etapa para a análise do cumprimento de regimes internacionais.

No nível da negociação internacional, o regime internacional para os refugiados poderia se expandir para incluir os migrantes de sobrevivência através da alteração das normas pelo processo de renegociação internacional de um tratado, ou pela alteração no estatuto de uma organização internacional voltada à proteção de pessoas em situação de refúgio (BETTS, 2013). No caso em análise isso ocorreu no âmbito regional pela elaboração da Declaração de Cartagena de 1984, que expandiu a definição de refugiado para incluir “as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984).

No nível da internalização do regime internacional para os refugiados, o regime poderia incluir os migrantes de sobrevivência através da elaboração de uma definição de refugiado mais ampla no momento da assinatura, ratificação, ou inserção no ordenamento jurídico nacional (BETTS, 2013). Ou no momento da institucionalização dos mandatos das organizações

internacionais no país de atuação, mesmo sem haver mudanças formais em seu estatuto (BETTS, 2013). No caso aqui analisado, o Brasil incorporou a definição ampliada de refugiado baseada na Declaração de Cartagena de 1984 na Lei de Refúgio 9.474/97, embora não em sua totalidade.

No nível de implementação do regime internacional para os refugiados, nível de estudo proposto por essa pesquisa, o modelo de *regime stretching* afirma que a expansão da proteção internacional para os migrantes de sobrevivência depende da vontade e da habilidade do governo. Esse modelo considera como determinantes os incentivos internos e externos que influenciam as lideranças políticas no processo de tomada dessa decisão (BETTS, 2013).

O autor não fornece uma lista exaustiva dos incentivos, que vão depender caso a caso, mas fornece alguns exemplos. No âmbito interno, aponta que podem vir da opinião pública, da política eleitoral, da pressão da sociedade civil e dos interesses econômicos que envolvem a decisão. No âmbito externo, podem ser reflexo da dependência de assistência financeira externa e/ou da necessidade de aumentar a legitimidade internacional do país (BETTS, 2013).

Betts (2013) afirma que a forma como o regime internacional para os refugiados será implementada envolve um debate político no âmbito doméstico do Estado. Se os incentivos forem favoráveis, mais grupos serão incluídos na categoria de refugiado pelo governo, e/ou mais pessoas estarão sobre a proteção do ACNUR (BETTS, 2013). Se forem desfavoráveis, não haverá a expansão do regime para a inclusão dos migrantes de sobrevivência, mesmo que o Estado tenha aderido à normas mais inclusivas e as incorporado na legislação nacional. De acordo com o autor, as lacunas e as imprecisões normativas tornam mais fácil a politização dessa decisão por parte do governo (BETTS, 2013).

Capítulo 2 – O regime de refúgio no Brasil

Considerando que este trabalho se propõe a analisar a politização do regime internacional de refúgio no Brasil no momento de sua implementação para os nacionais venezuelanos em 2019, este capítulo argumenta que a política migratória brasileira historicamente refletiu os incentivos de política interna e externa. Conforme aponta Moreira (2012) “as decisões estatais brasileiras sobre refugiados se pautaram pela instituição de regras sobre a entrada no território nacional à medida que houve conexão do tema dos refugiados com outros fatores de interesse interno e externo”.

Assim, este capítulo faz uma análise histórica, desde a adesão ao regime internacional para os refugiados até sua internalização no ordenamento jurídico doméstico, considerando os incentivos mais relevantes para os governos em questão, para que no capítulo seguinte sejam abordados quais foram determinantes para a sua implementação no caso dos venezuelanos. A abordagem histórica do regime internacional para os refugiados no Brasil traz elementos importantes para serem considerados quando houver a comparação com os elementos políticos do governo em que os venezuelanos foram reconhecidos como refugiados no Brasil.

2.1. Adesão ao regime internacional para os refugiados

O Brasil interage com o regime internacional para os refugiados desde sua criação, sendo membro do Comitê Executivo do ACNUR desde seu estabelecimento, em 1958. Todavia, o engajamento real com o regime sempre fora considerado em termos de potenciais impactos políticos e econômicos para o país (LEOMIL, 2022). Houve momentos em que se priorizou a adequação aos padrões internacionais e outros em que ela foi relegada para a maximização da utilidade da política migratória (GONÇALVES, LOUREIRO, ORNELLAS, 2018).

Assim foi anteriormente à adesão à Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, no governo de Getúlio Vargas (1937-1945), quando a política migratória brasileira refletiu os interesses de desenvolvimento nacional e da política externa, com um viés claramente utilitarista e racista, onde havia imigrantes desejáveis e indesejáveis (SEYFERTH, 2002). O Brasil inseria-se internacionalmente como aliado ideológico dos EUA, e utilizava esse alinhamento como um meio de financiar o desenvolvimento econômico nacional com capital norte-americano (CERVO, BUENO, 2002), posicionando-se fortemente contra a “ameaça comunista”.

O governo via os imigrantes como peça-chave para suprir a necessidade de mão de obra para o processo de industrialização nacional, tanto nas indústrias quanto nas lavouras

(MOREIRA, 2012). O próprio Ministro das Relações Exteriores, Helio Lobo, afirmara que receber os refugiados europeus não era apenas uma questão humanitária, mas também econômica, pois serviriam como mão de obra em prol do desenvolvimento nacional (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1948 *apud* MOREIRA, 2012).

Todavia, existia um sistema de cotas “de dois por cento sobre o número dos respectivos nacionais que entraram no Brasil desde 1 de janeiro de 1884 até 31 de dezembro de 1933” (BRASIL, 1945), justificado pelo governo como necessário para manter a composição étnica da população brasileira, preservando “as características mais convenientes de sua ascendência europeia” (SCHWARCZ, 2007). Logo, o caráter racista da política.

Em visita a um campo de refugiados na Alemanha, o Ministro das Relações Exteriores, Hélio Lobo, também deixou clara a preocupação ideológica do governo em não receber refugiados comunistas, afirmando que os refugiados de lá tinham “horror ao comunismo” e por isso poderiam ser recebidos tranquilamente no Brasil (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947, *apud* MOREIRA, 2012). Assim, foram recepcionadas no Brasil pessoas de origem báltica, polonesa, iugoslava, tcheca e ucraniana (MOREIRA, 2012).

Em 1952, o Brasil ratificou a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, sendo o primeiro país sul-americano a fazê-lo. Porém, somente em 1961, no governo de Jânio Quadros, houve a sua promulgação, mediante reservas nos artigos 15 e 17, os que versam sobre a liberdade de associação e o exercício laboral, respectivamente. Ademais, o país aderiu à reserva geográfica que limitava a recepção aos refugiados europeus (ASSIS DE ALMEIDA, 2000).

Fischel de Andrade (2017) afirma que, apesar de o Brasil, em meados dos anos 1950, ter sinalizado que adotaria “uma política de portas abertas” em relação aos refugiados, isso não ocorreu devido à criação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) e à instauração do regime militar. O regime militar brasileiro baseava-se na doutrina de segurança nacional dos EUA, que foi passada para os países latino-americanos pelas escolas militares (COMBLIN, 1978). Durante esse período o Brasil também se posicionava fortemente contra o comunismo, e enxergava o imigrante como uma ameaça à segurança nacional (ASSIS, 2018).

Portanto, em termos de política migratória, os interesses nacionais eram priorizados, sem que houvesse garantia de segurança jurídica aos imigrantes, sendo a ação do Estado de alto caráter discricionário (WERMUTH, 2020). Externamente o país não tinha os direitos humanos como prioridade.

O Protocolo Relativo ao Estatuto do Refugiado de 1967 fora promulgado apenas em 1972, sem alteração quanto à reserva geográfica (LEITE, 2014). O governo militar justificava a manutenção da reserva geográfica da seguinte maneira:

Nossa atitude é contrária à tendência manifestada por alguns governos no sentido de ampliar a conceituação desse termo ('refugiado'), tornando-o extensivo aos refugiados 'novos', ou seja, os afro-asiáticos. (...). A delegação do Brasil (...) aceita participar somente do movimento de refugiados 'antigos', isto é, os que se deslocaram na Europa por força dos acontecimentos ali desenrolados antes de 1º de janeiro de 1951, quando foi assinada a Convenção, não cabendo assumir compromissos no concernente a afro-asiáticos, os chamados refugiados 'novos', a despeito de constituir esse problema uma responsabilidade internacional (ARQUIVO DO ITAMARATY, DEPARTAMENTO CONSULAR E DE IMIGRAÇÃO, 1964 *apud* MOREIRA, 2012).

Nos anos 1970, diversos países sul-americanos também estavam sob o governo de regimes militares. Chilenos, argentinos, uruguaios, paraguaios, fugindo de seus governos, entravam pelas fronteiras brasileiras para salvarem suas vidas, e recebiam a assistência de organizações da sociedade civil brasileira, principalmente da igreja católica, e do ACNUR, para encontrarem refúgio em um terceiro país (JUBILUT, APOLINÁRIO, 2008).

Apesar das dificuldades, o reassentamento era a melhor solução porque os opositores aos regimes militares não seriam reconhecidos como refugiados no Brasil, também uma ditadura, e devido à reserva geográfica ainda em vigor. Ademais, os sul-americanos poderiam ser alvo de perseguição das próprias autoridades brasileiras, em cooperação com os países vizinhos, através da denominada Operação Condor (LEITE, 2014).

A chegada de chilenos no Rio de Janeiro, em 1976 foi o que impulsionou o início do trabalho da Caritas Arquidiocesana, organização da sociedade civil da igreja católica, que se dedica até os dias atuais à assistência de pessoas em situação de refúgio no Brasil (FISCHEL DE ANDRADE, 2017). Entretanto, o acolhimento dos sul-americanos foi motivo de tensão entre o governo militar e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que decorreu, no fim de 1976, na proposta do Conselho da Comissão Brasileira Justiça e Paz (CJP) que um pedido formal fosse feito para a presença do ACNUR no Brasil (FISCHEL DE ANDRADE, 2017). Em 1977, os militares toleraram que um representante da organização internacional trabalhasse no país, dentro das dependências do escritório do PNUD (MOREIRA, 2012).

Os termos da autorização de funcionamento do ACNUR no Brasil tinham a condição, todavia, de que os “buscadores de asilo que entrassem no território nacional” não seriam reconhecidos como refugiados, fazendo referência aos sul-americanos (ASSIS DE ALMEIDA, 2015), que ficariam sob o mandato do ACNUR. Assim, a permanência dos sul-americanos no Brasil dependia da interlocução do ACNUR com diversos órgãos governamentais, como o

Ministério da Justiça, o Ministério das Relações Exteriores, do Trabalho, o Conselho Nacional de Segurança, e principalmente da parceria com a sociedade civil brasileira. Ainda em 1977, um acordo entre ACNUR e Caritas Arquidiocesana foi estabelecido, no intuito de tornar a organização a sua parceira operacional no Brasil (MOREIRA, 2012).

A cooperação e parceria estabelecida entre a sociedade civil brasileira e o ACNUR é um dos elementos característicos do regime de refúgio no Brasil até os dias atuais. O vínculo forte entre os atores resultou no desenvolvimento de uma importante expertise em proteção de refugiados que envolve comunidade internacional e sociedade civil (JUBILUT, APOLINÁRIO, 2008)

Em 1978, o governo brasileiro aceitou receber cento e cinquenta vietnamitas resgatados por embarcações marítimas, que fugiam do regime comunista no Vietnã, respondendo ao incentivo dos EUA para os países acolherem dissidentes do comunismo, de acordo com as dinâmicas da Guerra Fria. Entretanto, não houve a concessão do estatuto de refugiado aos vietnamitas pelo regime militar, e sim o de residente permanente (ASSIS DE ALMEIDA, 2015), o que o isentava de garantir o *non-refoulement* e os direitos inerentes ao estatuto de refugiado. A recepção dos vietnamitas, aliás, condicionava-se ao custeio dos encargos financeiros pelo ACNUR, não havendo esforços governamentais para promover a integração desses indivíduos na sociedade, tarefa a cargo do ACNUR e da sociedade civil (MOREIRA, 2012).

Em 1980, o governo militar promulgou o Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/1980, que adotou uma postura completamente securitária da imigração. Reis (2011) aponta que o momento em que foi elaborado o Estatuto do Estrangeiro havia um descontamento com as interferências da Igreja católica, e procurava-se meios de facilitar a expulsão dos “indesejáveis”.

O estrangeiro, em particular o imigrante que se estabelece num outro país sujeito à legislação específica, restritiva, e sem direitos plenos de cidadania, por sua condição de estranho, diferente, aparece muitas vezes associada a risco imponderável nos discursos políticos de apelo nacionalista (SEYFERTH, 2008).

A Lei nº 6.815/1980 criou o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão responsável pela formulação da política nacional de imigração e coordenação de atividades de imigração laboral. O órgão fora regulamentado pelo Decreto nº 86.715/1981, que o vinculou ao Ministério do Trabalho, que exerceria sua presidência (MEUNIER, 2019). Logo, observa-se que além do caráter securitário, a política migratória do período voltava-se aos interesses laborais nacionais, de caráter utilitarista.

Após diversos pedidos, o chefe da Divisão de Organismos Internacionais do MRE submeteu a solicitação de oficializar a presença do ACNUR no Brasil ao Secretário-Geral

(MOREIRA, 2012). Como argumento a favor, o assessor jurídico do MRE defendia que a presença deveria ser oficializada porque tratava-se de um órgão da ONU, da qual o Brasil fazia parte, e que funcionava oficialmente em quase todos os lugares do mundo (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1981, *apud* MOREIRA, 2012). Em consequência, o ACNUR pôde instalar um subescritório no país em 1982, sob a Representação Regional de Buenos Aires (FISCHEL DE ANDRADE, 2017).

O governo militar acreditava que o trabalho da organização poderia ser útil, uma vez que compilava informações sobre o fluxo nas fronteiras, além de sua presença e atuação no Brasil promover a sua imagem internacionalmente, desgastada pela ausência de direitos civis e políticos (MOREIRA, 2012).

Uma vez oficialmente no Brasil, o ACNUR passou a advogar pelo levantamento da reserva geográfica à Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, através da estratégia de procurar partidos políticos e órgãos como o Ministério da Justiça e o Ministério das Relações Exteriores, que se mostravam mais receptivos (MOREIRA, 2012). Em 1984, o Alto Comissário, em visita ao Brasil, reiterou o pedido de levantamento da reserva geográfica ao Itamaraty, que se dispôs a estudar a questão (MOREIRA, 2012).

Entretanto, a posição governamental mantinha-se baseada na segurança nacional, na desconfiança e no anticomunismo, resistindo pois o levantamento da reserva geográfica acarretaria o reconhecimento dos sul-americanos como refugiados. Além disso, O governo também utilizava a recessão econômica e a falta de emprego no Brasil como justificativa para a manutenção da reserva, no sentido de que uma política de refúgio menos restritiva geraria mais encargos ao país (MOREIRA, 2012).

Além de poder-se observar a politização do refúgio pelo regime militar, é perceptível a limitação do regime internacional para os refugiados comentada no primeiro capítulo sobre a expectativa do cumprimento das normas internacionais recair sobre os Estados, pois espera-se que o Brasil, Estado violador de direitos humanos de seus cidadãos, seja o responsável pela garantia dos direitos humanos dos refugiados, uma vez que se vinculou às normas internacionais de refúgio.

Em 1984, houve a reunião em Cartagena das Índias, na Colômbia, em que foi elaborada a Declaração de Cartagena de 1984, que resultou na definição ampliada de refugiado. Além de o Brasil não ter participado do Colóquio de Cartagena, também não assinou o documento.

As coisas se alteram com a redemocratização do país, que foi essencial para abrir espaço para temas de direitos humanos na pauta política (MOREIRA, 2012). Ademais, o fim da Guerra Fria colocou fim à disputa ideológica entre EUA e URSS, o que possibilitou voltar a atenção

da comunidade internacional para outros temas, como o dos direitos humanos (MOREIRA, 2012).

No governo do Presidente José Sarney (1985-1990), foram ratificados importantes documentos, como os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e a Convenção Internacional contra a Tortura de 1984. Via-se a necessidade de mudar a imagem de violador de direitos humanos que o regime militar deixara para construir a legitimidade internacional baseada na democracia frente aos outros Estados (MOREIRA, 2012).

Nesse momento, asilados brasileiros puderam retornar ao país, houve o acolhimento de cinquenta famílias iranianas de religião Baha-í, que sofriam perseguição religiosa no país de origem (ASSIS DE ALMEIDA, 2015), e o CNIg, através da Resolução nº 17, passou a admitir refugiados sul-americanos como estrangeiros temporários (MOREIRA, 2012).

Além disso, a Constituição Federal de 1988 teve inserido em seu texto o art. 4º, o inciso X, que determinara a concessão de asilo político um dos princípios que das relações internacionais do Brasil (LEITE, 2014). Esse inciso foi resultado do *lobby* do ACNUR, com grande apoio da Caritas Arquidiocesana de São Paulo, da Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) (FISCHEL DE ANDRADE, 2017).

Em 1989, finalmente, a reserva geográfica fora levantada, assim como as reservas aos artigos 15 e 17 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

A partir de 1991 o ACNUR passou a ser o responsável pela análise de elegibilidade dos casos individuais de refúgio no Brasil. Dessa forma, elaborava a sua opinião legal sobre o reconhecimento ou não da condição de refugiado do solicitante de refúgio, e em seguida recomendava-a ou não ao governo brasileiro para a sua aprovação final (JUBILUT, APOLINÁRIO, 2008). O governo brasileiro apenas reconhecia formalmente a condição de refugiado e providenciava os documentos necessários, sem maior apoio ou assistência ao refugiado (BARRETO, 2010), função que cabia à sociedade civil, principalmente à Caritas Arquidiocesana de São Paulo e à Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (JUBILUT, APOLINÁRIO, 2008).

No período democrático, o Brasil passara a recepcionar refugiados de origens variadas. Em 1992, o país recebeu um significativo número de angolanos, que fugiam da guerra civil no país de origem. Essa população recebeu visto temporário de entrada e depois o estatuto de refugiado, com base na definição ampliada baseada na Declaração de Cartagena de 1984, mesmo sem o Brasil ter aderido formalmente ao documento (MOREIRA, 2012).

A chegada dos angolanos impulsionou ainda mais a articulação do ACNUR com a sociedade civil (MOREIRA, 2012), e o estabelecimento de acordos com órgãos estatais, como a Defensoria Pública da União (DPU), o Ministério Público Federal (MPF), e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, “por serem instituições-chave na ampliação das capacidades do sistema público brasileiro para a proteção dos refugiados” (LEITE, 2014).

Em resumo, o panorama histórico apresentado acima permite-nos compreender que o Brasil adotara diferentes medidas jurídicas para os refugiados dependendo dos seus interesses internos e externos (LEITE, 2014). No momento de adesão à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, a lógica do governo brasileiro era recepcionar refugiados que fossem aptos ao trabalho, anticomunistas e de ascendência europeia, o que se refletiu na adesão da reserva geográfica e nas reservas aos artigos 15 e 17. Nesse momento, os refugiados europeus eram vistos como fomentadores do desenvolvimento nacional.

Quando da promulgação do Protocolo Relativo ao Estatuto do Refugiado de 1967, a preocupação do regime militar com o desenvolvimento e segurança nacional foi a justificativa para a manutenção da reserva geográfica e aos artigos 15 e 17 da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951. Nesse momento era impossível o levantamento da reserva geográfica pois isso implicaria no reconhecimento dos sul-americanos como refugiados, o que o Brasil não faria por eles serem opositores dos regimes de exceção em seus próprios países.

Ademais, a instalação do escritório do ACNUR, incentivada pela sociedade civil e pela própria organização internacional, fora estrategicamente tolerada pelos militares, por prover informações sobre os fluxos nas fronteiras e melhorar a desgastada imagem internacional do Brasil no tema dos direitos humanos. Os vietnamitas, quando foram recebidos no Brasil, não detiveram a condição de refugiados, mas sim de residentes permanentes, que não comprometia o Estado brasileiro com a proteção internacional desses indivíduos.

Por fim, no período de redemocratização, grandes avanços são percebidos: o levantamento da reserva geográfica e das reservas aos artigos 15 e 17, a promulgação da CF/88 com a previsão do asilo político, a recepção dos iranianos e dos angolanos com a concessão do estatuto de refugiado, a adoção da definição ampliada de refugiado baseada na Declaração de Cartagena de 1984, a forte articulação do ACNUR junto ao governo e sua parceria com a sociedade civil e a elaboração de uma lei nacional sobre o tema, que será discutida no próximo tópico.

2.2. A internalização do regime: a Lei 9.474/97

A lei nacional sobre refúgio foi promulgada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), que mostrou grande apreço ao tema dos direitos humanos e estimulou a participação do Brasil em regimes internacionais, com o objetivo de torná-lo um *global player*, principalmente através da credibilidade internacional (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007).

Em 1995, FHC anunciara um programa de direitos humanos, com ênfase nos direitos civis e políticos, em que se realizaram seminários regionais para a elaboração de propostas, onde participaram a sociedade civil e organizações internacionais (PINHEIRO, MESQUITA NETO, 1997). Em resultado, na I Conferência Nacional de Direitos Humanos do Congresso Nacional foi debatido o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que seria adotado em 1996. Em 1997, fora criada a Secretaria de Direitos Humanos, vinculada ao Ministério da Justiça.

A inserção da pauta do refúgio no PNDH foi por conta da articulação do ACNUR e da sociedade civil, que pediam pela inclusão de um Estatuto do Refugiado (SANTOS, 2003). A estratégia era estreitar os laços com aliados que poderiam ajudar na sensibilização da opinião pública para inserir o tema dos refugiados na pauta, como por exemplo o partido político PSDB, “visto que o Governo Fernando Henrique Cardoso e, em particular o Ministro das Relações Exteriores e o Ministro da Justiça, eram particularmente sensíveis à temática dos direitos humanos” (FISCHEL DE ANDRADE, 2017).

A mobilização de atores não estatais, conjugada aos interesses governamentais internos e externos ligados à temática dos direitos humanos, propiciou a elaboração de projeto de lei para regulamentar o Estatuto dos Refugiados, tratado como proposta de ação governamental a ser executada em curto prazo, de acordo com as metas estabelecidas pelo primeiro PNDH (MOREIRA, 2012).

O governo brasileiro, então, pediu ao ACNUR que fizesse um anteprojeto para o Estatuto dos Refugiados (BARRETO, 2010). Sobre o anteprojeto, o encarregado do ACNUR no Brasil à época, Cristian Koch-Castro, escreveu para a Irmã Rosita Milesi, da organização não governamental Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH):

As pautas foram preparadas levando em consideração as conclusões e recomendações obtidas no Seminário Regional sobre o Direito dos Refugiados no Sul da América Latina [...] com a participação de representantes de oito governos, organizações não-governamentais e técnicas (BARRETO, 2010).

A definição de refugiado foi um dos elementos mais controvertidos do anteprojeto de lei. No *Aide-mémoire* enviado ao Ministério das Relações Exteriores, o ACNUR recomendara a adoção da definição ampliada de refugiado, que unisse a definição da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, e do seu Protocolo de 1967, com a definição da Declaração

de Cartagena de 1984 (FISCHEL DE ANDRADE, 2017), pleito apoiado pela sociedade civil (BARRETO, 2010).

O Ministério da Justiça (MJ), por sua vez, indicara que endossaria o anteprojeto de lei elaborado pelo ACNUR, mas que suprimiria a definição ampliada de refugiado. Dessa maneira, enviou ao Congresso Nacional um projeto contendo a definição clássica, inspirada somente na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e em seu Protocolo de 1967 (FISCHEL DE ANDRADE, 2017).

Enquanto isso, ACNUR e sociedade civil juntaram-se para tentar modificar a definição de refugiado no Congresso Nacional, em uma tentativa de contar com a colaboração e o apoio de políticos sensíveis à pauta dos direitos humanos (FISCHEL DE ANDRADE, 2017).

Contra a ampliação da definição de refugiado no Congresso Nacional estava a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, sob o argumento de que o Brasil não assinara a Declaração de Cartagena de 1984, e que a incorporação de sua definição aumentaria o fluxo de refugiados para o Brasil, sobrecarregando o já saturado mercado de trabalho do país (BARRETO, 2010). Entretanto, a Comissão de Direitos Humanos e líderes de partidos na Câmara dos Deputados se sensibilizaram ao pleito (MILESI, 2009).

no marco da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, o relator, Deputado Aloysio Nunes Ferreira, propunha emenda ao artigo 1º do Projeto de Lei, no sentido de acrescentar-lhe o inciso III do seguinte teor: “devido a (sic) grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”, que foi aprovada a 20 de março de 1997 (FISCHEL DE ANDRADE, 2017).

O projeto de lei foi discutido em caráter de urgência, conforme pediram os líderes dos partidos da Câmara dos Deputados. O secretário-geral da CNBB também solicitou, ao vice-presidente da República, que o trâmite no Senado ocorresse em caráter de urgência (MILESI, ANDRADE, 2012).

O Congresso Nacional brasileiro teve relevância na tramitação do projeto da lei nacional de refúgio, principalmente na Câmara dos Deputados, acolhendo as sugestões da sociedade civil e intermediando as negociações com os ministérios envolvidos na pauta (BARRETO, 2010). Assim, o Presidente FHC sancionou a Lei 9.474/97, que tinha a seguinte definição de refugiado:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Retomando o modelo de *regime stretching* de Betts (2013), a inclusão do inciso III no art. 1º da Lei de Refúgio brasileira marca a expansão do regime internacional para os refugiados no nível de internalização da norma, tendo sido objeto de debate entre atores domésticos e resultado da articulação de atores políticos, da sociedade civil e do ACNUR, que atuaram também na colaboração técnica, na elaboração do anteprojeto e no acompanhamento do trâmite no Congresso Nacional (BARRETO, 2010).

Ainda assim, a incorporação da definição ampliada de refugiado da Declaração de Cartagena de 1984 não ocorrera em sua totalidade, contendo no ordenamento jurídico apenas a previsão de grave e generalizada violação de direitos humanos, excluindo as pessoas que tenham fugido de violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos e outras questões que perturbem gravemente a ordem pública. Apesar disso, por adotar o “espírito de Cartagena” (JUBILUT, 2007), a lei 9.474/97 é considerada, pela própria ONU, uma das mais modernas e abrangentes do mundo (BARRETO, 2010), tendo sido a primeira lei do ordenamento jurídico brasileiro a implementar um tratado de direito Internacional de direitos humanos (ASSIS DE ALMEIDA, 2000): a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951.

Dentre os avanços presentes na Lei 9.474/97 está a permissão da livre locomoção do solicitante de refúgio no território nacional, bem como o seu acesso à saúde, educação, trabalho e programas de assistência social. Um dos dispositivos que vale ser mencionado é o direito à reunião familiar, e a extensão da condição de refugiado aos seus familiares (JUBILUT, 2006).

No art. 36 da Lei 9.474/97 consta o princípio do *non-refoulement*, que proíbe a expulsão da pessoa em situação de refúgio do território nacional, salvo por motivos de segurança nacional ou de ameaça à ordem pública. Nas hipóteses de expulsão, a lei 9.474/97 prevê que não haverá transferência para o país de nacionalidade ou de residência enquanto ainda houver risco a sua vida, integridade e liberdade (BRASIL, 1997).

O art.7, §2º, da Lei 9.474/97, diz que o refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil não poderá solicitar o reconhecimento de sua condição de refugiado no Brasil. Nas cláusulas de exclusão da condição de refugiado, estão inseridos indivíduos que tenham praticado atos terroristas e se envolvido em tráfico de drogas (JUBILUT, 2007).

A Lei 9.474/97 também apresenta limitações. Deixa em aberto lacunas, como quem seria a “autoridade competente”, quais seriam os critérios para o indivíduo ser considerado “perigoso para a segurança do Brasil”, e não estipula os prazos para o julgamento das solicitações de

refúgio (LEITE, 2014). Ademais, embora tenha incorporado a previsão de reconhecimento da condição de refugiado às vítimas de grave e generalizada violações de direitos humanos, não definiu os termos e os critérios de aplicação do inciso III do Art. 1º.

Rosita Milesi justifica que no momento de tramitação da Lei 9.474/97 havia o risco de o Poder Executivo não aceitar a definição de grave e generalizada violação de direitos humanos dependendo de qual fosse a sua definição, conforme visto a definição de refugiado foi um dos pontos controversos da lei. Assim, optou-se por deixar para posteriori os critérios de aplicação da definição ampliada de refugiado de forma que sua aprovação fosse garantida naquele momento (Ata da 137ª reunião plenária do CONARE).

Entretanto, conforme pontuado por Betts (2013), quando há imprecisão ou lacunas normativas, a implementação do regime de refúgio torna-se mais suscetível à politização. Para Leite (2014) a omissão e o caráter vago de expressões em dispositivos sobre aspectos processuais abrem espaço para diferentes interpretações e para o estabelecimento de normas infralegais, que são facilmente alteráveis, colocando em risco a estabilidade, a previsibilidade e a imparcialidade do processo de refúgio no Brasil.

2.2.1 O CONARE

A lei 9.474/97 previu a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão administrativo, de deliberação coletiva, vinculado ao Ministério da Justiça, ao qual compete, em nome do Estado brasileiro, analisar os pedidos de reconhecimento da condição de refugiado, determinar a perda dessa condição, e coordenar ações para que a proteção, a assistência e o apoio jurídico aos refugiados sejam eficazes e correspondentes a tal estatuto (BRASIL, 1997).

A estrutura do CONARE é apresentada, de acordo com o art. 14º da Lei 9.474/97 como tripartite, isso quer dizer que o órgão deve ser composto por representantes do governo brasileiro, da sociedade civil e de organizações internacionais (BRASIL, 1997). Os membros do CONARE são designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos competentes, e suas decisões são tomadas por maioria simples (JUBILUT, 2007).

Assim, o CONARE possui um representante do Ministério da Justiça, que atua como seu presidente; um do Ministério das Relações Exteriores, que atua como vice-presidente; um dos Ministérios do Trabalho; da Saúde; da Educação e do Desporto; um do Departamento de Polícia Federal; e um de ONG dedicada à proteção de pessoas em situação de refúgio no Brasil (Caritas Arquidiocesana de São Paulo e Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro) (REBEIRO LEÃO, 2011).

Participam também o ACNUR como convidado nas reuniões, com direito a voz, mas sem direito à voto. A Defensoria Pública da União (DPU), a Procuradoria Geral da República e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) participam como membros observadores. Ademais, o CONARE possui um Coordenador-Geral, que tem como função preparar os processos de reconhecimento de refúgio e as pautas das reuniões do colegiado (BRASIL, 1997).

O CONARE é o único comitê nacional de refugiados da América do Sul que se baseia no mecanismo tripartite (LEÃO, 2007). Para Barreto (2010), a participação de diversos seguimentos do governo brasileiro e da sociedade civil é um dos pontos fortes do CONARE. De fato, o modelo tripartite acrescenta um aspecto democrático ao processo, e serve de contrapeso à preocupação de setores governamentais com a segurança nacional e com a questão de competição laboral, enfatizando questões humanitárias no processo de tomada de decisões (JUBILUT, APOLINÁRIO, 2008).

Todavia, existem desafios quanto à participação de fato da sociedade civil no órgão, uma vez que o exercício de sua participação não está estabelecido na Lei 9.474/97. Além disso, há o desequilíbrio de peso de votos no colegiado (JUBILUT, APOLINÁRIO, 2008), uma vez que a sociedade civil possui apenas um voto, enquanto os órgãos governamentais juntos contabilizam 6 votos. Existe também uma diferença de peso entre os atores. O MJ, por presidir o CONARE, tem o poder decisório de desempate sobre a concessão ou não do estatuto de refugiado, e o MRE, que exerce a vice-presidência, seria o segundo mais relevante, atuando como presidente se o representante do MJ estiver ausente (MOREIRA, 2012).

A escolha dos representantes do CONARE também é uma questão que levanta questionamentos, principalmente devido à “falta de transparência nas nomeações, bem como a falta de exigência de formação específica em áreas afins ao refúgio para a composição dos quadros de funcionários” (JUBILUT, PEREIRA, 2022). Quanto mais os membros do CONARE tivessem formação adequada, seriam mais capazes de elaborar pareceres mais técnicos, embasados no direito internacional dos refugiados, diminuindo, assim, a incidência de fatores políticos na decisão do reconhecimento do estatuto de refugiado.

Quanto à falta de transparência, a nomeação dos representantes vincula-se diretamente ao poder político central, podendo sofrer influência de fatores políticos de acordo com os interesses do governo. Ademais, o governo pode, a qualquer momento e por quaisquer razões ou justificativa, destitui-los dos cargos (LEITE, 2014). Por isso, defende-se que o processo de nomeação dos membros deva ser feito com claros e bem definidos critérios de exercício e de destituição (LEITE, 2014), uma vez que eles são os responsáveis pelo julgamento da elegibilidade.

É importante levar em consideração que os representantes do CONARE detêm outras responsabilidades dentre suas funções, como por exemplo o de controle de fronteiras e de decisão sobre a permanência de imigrantes no Brasil, o que pode gerar conflitos de interesse no momento do voto.

a PF por exercer a atividade de autoridade migratória e polícia investigativa de crimes internacionais; o MRE por fazer a gestão das relações internacionais do Brasil com outros países (inclusive, através da reciprocidade do tratamento de estrangeiros e das mensagens emitidas sobre a avaliação de governos de outros Estados); o MT por ser responsável pelo próprio CNIg e pela distribuição de vistos de permanência e trabalho de estrangeiro no país sob a perspectiva do mercado interno (...) (LEITE, 2014).

Se por acaso houver conflito de interesse de política externa brasileira em reconhecer uma nacionalidade como refugiada, por exemplo, o MRE votará considerando sua função de conduzir as relações internacionais do Brasil com o Estado de origem (LEITE, 2014). Portanto, quem julga o processo de reconhecimento da condição de refugiado exerce um papel importante para o seu resultado.

Os desafios à participação efetiva da sociedade civil, somada à diferenciação de peso dos representantes e o questionamento a respeito da sua nomeação tornam o CONARE mais suscetível à influência de interesses externos no processo de reconhecimento da condição de refugiado, o que pode interferir no devido processo legal, ou seja, na garantia de um processo imparcial, claro e previsível (LEITE, 2014).

2.2.1.1. As Resoluções Normativas e o Regimento Interno do CONARE

O CONARE, enquanto órgão administrativo vinculado ao Ministério da Justiça, pode elaborar Resoluções Normativas (RN), normas infralegais que versam sobre os detalhes do procedimento de reconhecimento da condição de refugiado e “dá outras providências”, como sanar alguns aspectos que ficaram indefinidos na Lei 9.474/97 (LEITE, 2014; JUBILUT, 2021).

Conforme visto anteriormente, a Lei 9.474/97 não deixava claro, por exemplo, quem seria a “autoridade competente”, lacuna sanada pela RN nº 18/2014, que estabeleceu que à Polícia Federal compete a autoridade de instauração do processo e à Coordenação-Geral do CONARE a autoridade de comunicação, de instrução e de elaboração de relatório (LEITE, 2014).

O CONARE também possui um Regimento Interno, decorrente de portaria do Ministério da Justiça, composto por normas infralegais, que estabelece as regras sobre a periodicidade das reuniões, sobre como ocorrerá a deliberação pelo colegiado e as atribuições dos membros. O Regimento Interno atribuiu, por exemplo, a preparação das pautas das reuniões e seu envio prévio aos demais membros do CONARE ao Coordenador-Geral (LEITE, 2014).

Essas normas infralegais, entretanto, não deveriam ter a função de ampliar a competência legal do CONARE ou divergir da Lei 9.474/97. Conforme afirma Leite (2014), o Regimento Interno possui alguns pontos divergentes da Lei 9.474/97 que não deveriam estar contidos em normas infralegais, pois impactam na decisão do processo, conforme elaborado pela autora na tabela abaixo:

Lei 9.474/97	Regimento Interno do CONARE
<p>Da Competência</p> <p>Art. 12. Compete ao CONARE [...]:</p> <p>I – analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;</p> <p>II – decidir a cessação, em primeira instância, ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;</p> <p>III – determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;</p> <p>IV – orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;</p> <p>V – aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.</p>	<p>Da Competência</p> <p>Art. 1º. O Comitê [...] tem por finalidade:</p> <p>I – analisar o pedido e decidir sobre o reconhecimento da condição de refugiado;</p> <p>II – deliberar quanto à cessação ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;</p> <p>III – declarar a perda da condição de refugiado;</p> <p>IV – orientar e coordenar ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados, com a participação dos Ministérios e Instituições que compõem o CONARE;</p> <p>V – aprovar as instruções normativas que possibilitem a execução da Lei n. 9.474/97.</p>
<p>Da Estrutura e do Funcionamento</p> <p>Art. 14. O CONARE será constituído por:</p> <p>I – um representante do Ministério da Justiça;</p> <p>II – um representante do Ministério das Relações Exteriores;</p> <p>III – um representante do Ministério do Trabalho;</p> <p>IV – um representante do Ministério da Saúde;</p> <p>V – um representante do Ministério da Educação e do Desporto;</p> <p>VI – um representante do Departamento de Polícia Federal;</p> <p>VII – um representante de organização não governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.</p> <p>§1º O ACNUR será sempre membro convidado nas reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.</p> <p>§2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.</p>	<p>Composição</p> <p>Art. 2º. O CONARE tem a seguinte composição:</p> <p>I – um representante de cada Ministério a seguir indicado:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) da Justiça, que o presidirá; b) das Relações Exteriores, que exercerá a vice-presidência; c) do Trabalho; d) da Saúde; e) da Educação e do Desporto; <p>II – um representante do Departamento da Polícia Federal;</p> <p>III – um representante de organização não governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.</p> <p>IV – um representante do ACNUR como membro convidado, com direito a voz, sem voto.</p> <p>§3º Os membros do CONARE, titulares e suplentes, serão designados pelo Presidente da República. A designação far-se-á mediante proposta do Ministro de Estado da Justiça, resultante de indicação:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Dos respectivos Ministros de Estado, no caso dos incisos I e II, do artigo anterior; b) Do dirigente da organização não governamental, no caso do inciso III, do artigo anterior; c) Do ACNUR, no caso do inciso IV, do artigo anterior.

	<p>Parágrafo único. Os membros, em suas faltas ou impedimentos, serão substituídos por seus respectivos suplentes.</p> <p>Art. 12. Durante as reuniões, na eventual ausência do Presidente ou do Vice-Presidente, a presidência será exercida, sucessivamente pelos membros titulares presentes de acordo com a precedência oficial constante no art. 2º deste Regimento.</p>
--	---

Fonte: Leite (2014)

Acerca das competências, a Lei 9.474/97 previa que o CONARE decidiria em primeira instância, dando a entender que haveria a possibilidade de haver uma segunda instância de análise, o que o Regimento Interno descarta. Ademais, o Regimento Interno inclui a competência ao CONARE de orientar e de coordenar as ações de integração local dos refugiados, que é uma ação que envolve intervenções em políticas públicas, o que não está previsto na Lei 9.474/97 (LEITE, 2014).

O Regimento Interno também acrescenta a previsão de suplentes, o papel do Ministro da Justiça como intermediário na nomeação dos representantes do Comitê, o papel do Ministro das Relações Exteriores como vice-presidente, e uma ordem de substituição da presidência do CONARE caso o representante do MJ esteja ausente. Essas previsões alteram a designação da autoridade competente para o julgamento do processo de refúgio, e podem influenciar na imparcialidade do órgão (LEITE, 2014).

Ainda, nas normas infralegais está previsto que a Coordenação Geral do CONARE seria responsável pela realização de diligências voltadas à verificação dos fatos que sejam convenientes para uma decisão rápida e justa do processo e à elaboração de relatório circunstanciado de cada instrução do processo (LEITE, 2014). Conteúdos tão importantes para o processo de refúgio não deveriam estar contidas no âmbito regulamentar.

2.2.2. Procedimento de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil

O procedimento para solicitar refúgio no Brasil é gratuito e tem caráter urgente (ASSIS DE ALMEIDA, 2000). Na lei 9.474/97 encontram-se os termos procedimentais, embora apresente lacunas, conforme dito na seção passada, que são complementados pelas normas infralegais, como portarias do Ministério da Justiça, decretos presidenciais e resoluções normativas do CONARE (LEITE, 2014).

A partir da RN nº 29, de junho de 2019, o CONARE estabeleceu a utilização do sistema eletrônico para o processamento das solicitações de refúgio: o Sisconare. Assim, se a pessoa desejar solicitar refúgio no Brasil, deve estar em território brasileiro e cadastrar-se no Sisconare, onde deve inserir seus dados pessoais e meios de contato, mantendo-os sempre atualizados, e

preencher *online* o Termo de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado, onde devem constar as informações referentes às circunstâncias de entrada no país, bem como as razões detalhadas que a motivaram a deixar o país de origem.

É importante destacar o papel da sociedade civil nesta etapa, que auxilia o solicitante no preenchimento do Sisconare, uma vez que os campos para o preenchimento se encontram apenas em português. O temor de procurar a Polícia Federal e o desconhecimento dos trâmites do processo de refúgio também são fatores que contribuem para que os solicitantes busquem o auxílio de instituições da sociedade civil no momento da solicitação (JUBILUT, 2007).

A exigência de que o solicitante de refúgio mantenha seus dados sempre atualizados e acesse o Sisconare ao menos uma vez a cada 30 dias é alvo de críticas pela sociedade civil, devido às dificuldades de acesso à internet dessa população (JUBILUT, PEREIRA, 2022).

Após preencher o Sisconare, o solicitante deverá comparecer a uma unidade da Polícia Federal (PF) para a colheita de seus dados biométricos e a expedição do Protocolo de Refúgio, seu documento oficial provisório, válido por 1 ano, prorrogável por igual período, até a decisão final do CONARE.

Embora a posse do Protocolo de Refúgio já possibilite o acesso a serviços básicos, como carteira de trabalho (CTPS), CPF, realização de matrícula em instituição de ensino e abertura de conta em banco, a PF também tem emitido um documento provisório chamado DPRNM, um cartão que visualmente se parece mais com um documento de identidade.

A próxima etapa é a entrevista de elegibilidade, que será a base da elaboração do parecer de elegibilidade do solicitante de refúgio, a ser agendada pela Coordenação-Geral do CONARE e notificada ao solicitante por meio do Sisconare. Essa etapa é essencial para o processo, e critérios a serem levados em consideração pelo agente de elegibilidade são: a nacionalidade do solicitante, a coerência da narrativa, o histórico de casos semelhantes e a apresentação de provas por parte do entrevistado (JUBILUT, PEREIRA, 2022).

Jubilut e Pereira (2022) apontam que um desafio é a baixa disponibilidade de intérpretes para acompanhar a entrevista, mesmo que esse direito esteja expresso no art. 19 da Lei 9.474/97, o que viola o devido processo legal. Ao contrário do ideal, o MJ não possuiu intérpretes profissionais, o que coloca em risco a isenção de interpretação dos atos processuais (LEITE, 2014).

Há a possibilidade de dispensa de entrevista, quando há o estabelecimento de procedimentos acelerados ou simplificados, se o CONARE entender que se trata de solicitações “manifestamente infundados” ou “manifestamente fundados”, embora o significado do que seria “manifestamente” não esteja definido (LEITE, 2014; JUBILUT, PEREIRA, 2022).

Após a entrevista, o oficial de elegibilidade do CONARE elabora um parecer sobre o caso com base no relato do solicitante e na pesquisa sobre as condições do país de origem, que em seguida é discutido no grupo de estudos prévios (GEP).

[...] ainda que o CONARE aponte que tenta minimizar o número de pessoas envolvidas, até 3 pessoas podem ter participado do caso até aqui: quem entrevista, quem faz a transcrição, e quem faz o parecer. Nesse modelo a pessoa que faz o parecer pode não ter tido contato direto com a pessoa solicitante de refúgio, e, com isso, pode-se perder questões de linguagem (corporal), informações relevantes e até questões de tradução ou interculturais, o que pode influenciar na percepção de credibilidade do pedido, além de não otimizar o tempo no procedimento (JUBILUT, PEREIRA, 2022).

O CONARE não definiu expressamente em Resolução Normativa os participantes do GEP (LEITE, 2014), embora na prática observa-se que participam agentes de elegibilidade e o Coordenador-Geral do CONARE, representantes do Ministério das Relações Exteriores, o oficial de proteção do ACNUR, advogado de cada organização da sociedade civil e representantes da Polícia Federal (LEITE, 2014).

O GEP elabora um parecer recomendando o deferimento ou o indeferimento do reconhecimento da condição de refugiado do caso discutido, a ser apreciado pelo CONARE no próximo plenário (JUBILUT, 2007). De acordo com Leite (2014), somente quando há divergência entre os membros do GEP é que os representantes do CONARE pedem que o conteúdo do caso seja discutido no plenário. Desse modo, os advogados das Caritas e do IMDH fornecem os pareceres sobre os casos em que houve divergência ao representante da sociedade civil que estará presente no próximo plenário. O oficial de proteção do ACNUR, por sua vez, recolhe as cópias do processo e fornece pesquisa de país de origem (LEITE, 2014).

Além do ACNUR, o Ministério das Relações Exteriores é um dos integrantes mais ativos na prestação de informações sobre país de origem, em especial em casos que envolvam questões diplomáticas importantes para o Brasil (LEITE, 2014).

No próximo plenário, então, ocorre a votação e a decisão pelo deferimento ou indeferimento do reconhecimento da condição de refugiado. De acordo com o art. 8º da RN nº18/2014, todas as decisões do CONARE deveriam ser devidamente fundamentadas, com a explicação na decisão dos fundamentos jurídicos e materiais do indeferimento (JUBILUT, APOLINÁRIO, 2008).

A Polícia Federal é comunicada da decisão do CONARE para que tome medidas administrativas necessárias, e o solicitante é informado através do Sisconare. Se o pedido for deferido, o solicitante poderá realizar o agendamento na PF para solicitar sua cédula de identidade permanente, o Registro Nacional Migratório (RNM), válida por 9 anos. Nessa

hipótese, se houver algum procedimento administrativo ou criminal referente a entrada irregular no território brasileiro ele será arquivado, desde que esteja relacionado aos fatos que levaram ao reconhecimento da condição de refugiado.

Caso o pedido seja indeferido, o solicitante pode protocolar recurso administrativo ao Ministro da Justiça na Polícia Federal, no prazo de 15 dias após o recebimento da notificação de indeferimento. Ressalta-se a importância, nesse momento do processo, da devida fundamentação da decisão de indeferimento pelo CONARE, para que o solicitante não seja prejudicado na elaboração do recurso por não saber ao certo as razões que fundamentaram a negação de seu pleito para contestá-las (JUBILUT, APOLINÁRIO, 2008).

É importante mencionar que foi a necessidade de apoio aos solicitantes de refúgio na elaboração do recurso administrativo do indeferimento que estimulou a participação da DPU no CONARE. Fora ajuizada Ação Civil Pública para que a DPU tivesse acesso aos autos dos processos de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite no CONARE, julgada procedente em primeira instância, tendo o CONARE de enviar as cópias das decisões indeferidas à DPU. Posteriormente, houve a celebração do termo de compromisso entre DPU e o CONARE (LEITE, 2014), tornando-a membro observador nas reuniões do Comitê.

Após o recurso administrativo, o Ministro da Justiça toma a decisão, que também deve ser fundamentada, e notifica-a ao CONARE, para que ele avise o solicitante, e comunique a Polícia Federal (JUBILUT, 2007). Se o Ministro da Justiça decidir pela manutenção do indeferimento, o solicitante ficará sujeito à Lei de Migração nº 13.445/2017, não sendo a decisão do MJ passível de recurso.

O respeito ao devido processo legal é um questionamento levantado por diversas autoras (JUBILUT, APOLINÁRIO, 2008; LEITE, 2014). Critica-se falta de fundamentação da decisão de indeferimento, a dificuldade de alteração de uma decisão do CONARE, a ausência de um procedimento obrigatório de revisão das decisões e a ausência da previsão legal sobre recurso ao Judiciário após a decisão final do processo administrativo.

Segundo Leite (2014), é o devido processo legal que garantiria que o regime internacional para os refugiados não fosse utilizado arbitrariamente como ferramenta de poder, e sim de proteção de indivíduos. Assim, os processos administrativos também devem seguir os princípios da impessoalidade, da igualdade, da legalidade, da eficiência, da imparcialidade, do acesso ao processo e às motivações das decisões, de razoável tempo e da via recursal (LEITE, 2014).

É importante pontuar que uma das grandes dificuldades do CONARE, fator que aumenta a incidência de outros fatores que não os humanitários na implementação do regime de refúgio

no Brasil, é a ausência de um sistema de dados eficiente e funcionários suficientes que melhor viabilizasse o fluxo de informações entre o CONARE e a Polícia Federal e analisasse em tempo hábil as solicitações de refúgio, contribuindo para que o processo ocorra em tempo razoável (JUBILUT, PEREIRA, 2022). De acordo com o Painel interativo do ACNUR de decisões sobre refúgio no Brasil, atualmente o CONARE leva em média 3,6 anos para emitir uma decisão de elegibilidade (ACNUR, 2023), devido à falta de capacidade burocrática e material do órgão para analisar a quantidade de solicitações pendentes (*backlog*).

Para desafogar o *backlog*, a RN nº 31/19 implementou que caso o solicitante de refúgio obtenha autorização de residência pelos dispositivos da Lei de Migração 13.445/2017, entender-se-ia que ele desistira de seu processo de refúgio, havendo a extinção sem o julgamento de mérito. Essa alternativa, entretanto, enfraquece o acesso ao direito de adquirir o reconhecimento da condição de refugiado porque muitas vezes o solicitante opta pela residência devido ao tempo de espera para conseguir seu documento definitivo. Além disso, a RN nº 31/19 quando implementa essa norma, está nivelando o refúgio a regularizações migratórias menos protetivas (JUBILUT, PEREIRA, 2020).

Outro ponto relevante é que, apesar da incorporação da definição ampliada de refugiado às vítimas de grave e generalizada violação de direitos humanos no país de origem, através da Lei 9.474/97, o CONARE tem significativa liberdade em relação ao seu uso, tendo sido aplicada apenas em casos excepcionais (JUBILUT, JAROCHINSKI SILVA, 2020), o que converge com a argumentação de Betts (2013) discutida no primeiro capítulo. De acordo com o ex-presidente do CONARE, Renato Ribeiro Leão (2009-2012), “todos os casos resolvidos pelo CONARE materializam, em maior ou menor grau, a importância crucial da perseguição materializada e/ou o fundado temor de perseguição consubstanciado por parte do solicitante” (LEÃO, 2011).

O próprio ex-Coordenador Geral do CONARE, Bernardo Laferté, afirmou que por muitos anos o Comitê não tinha um procedimento oficial com os critérios de aplicação da definição baseada na Declaração de Cartagena de 1984 (LEOMIL, 2022), o que, em conjunto com a falta de transparência e a ausência de embasamento legal nas decisões do CONARE, tornava impossível identificar o conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos aplicado pelo Comitê previamente ao reconhecimento dos venezuelanos como refugiados (TAVARES, CABRAL, 2020), quando houve a necessidade de desenvolver um procedimento para a sua aplicação ao caso e futuramente para o reconhecimento em grupo (JUBILUT, PEREIRA, 2022).

Conforme será apresentado no capítulo seguinte, o CONARE adotou, então, o reconhecimento *prima facie* pela primeira vez, sendo dispensada a realização de entrevistas de elegibilidade e concedida a condição de refugiado aos venezuelanos com a exigência apenas da

comprovação da nacionalidade (JUBILUT, JAROCHINSKI SILVA, 2020), processo conhecido como *fast-track*, por diminuir o tempo do processo, em uma tentativa de reduzir o passivo do CONARE.

2.3. Regime de refúgio no Brasil nos governos Lula da Silva e Dilma Rouseff

Nos últimos 20 anos a governança migratória na América Latina adotou uma postura mais liberal, que autores relacionam com a eleição de governos de centro-esquerda na região (FREIER, 2015). Conforme dito previamente, o fim da Guerra Fria e dos regimes militares estimularam a diversificação da agenda nos foros internacionais, onde se tornou possível o aprofundamento da pauta dos direitos humanos.

No Brasil, o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), foi marcado pela continuação da política externa de FHC, que tinha a ambição de consolidar o Brasil como um *global player*, cuja novidade foram os meios de inserção no cenário internacional, através da estratégia da autonomia pela diversificação (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007).

Sem deixar de lado parceiros tradicionais como Europa e Estados Unidos, foi incentivada a cooperação sul-sul, tendo em vista os interesses políticos e econômicos do governo Lula (MOREIRA, 2012). O governo Lula tinha a ambição de conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU), que envolvia a estratégia do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, de priorizar temas como humanitarismo, missões de paz e migrações internacionais (UEBEL, 2020). Assim, os direitos humanos, a adesão aos regimes internacionais e o respeito às organizações internacionais continuaram a ser temas caros ao governo brasileiro (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007).

No âmbito da política doméstica, a Secretaria Especial de Direitos Humanos foi vinculada à Presidência da República (CORRÊA, 2007), e houve a continuidade do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), ocorrendo o lançamento do terceiro projeto no final do segundo mandato do Presidente Lula (MOREIRA, 2012). Também foram lançados importantes programas na área social, como o Fome Zero e o Bolsa Família, onde o desenvolvimento e a inclusão social eram considerados questões de direitos humanos (CORRÊA, 2007).

A política migratória entre 2003 e 2010 focou nos trabalhadores sul-americanos. Em 2008, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), através da RN nº 80, facilitou a autorização de residência de trabalho para sul-americanos (MOREIRA, 2012), e, no ano seguinte, pelo Decreto nº 6.975/2009, foi regulamentado o acordo de residência para nacionais dos Estados-

parte do MERCOSUL e dos países associados (Bolívia e Chile) (MOREIRA, 2012), que no governo Temer seria expandido aos venezuelanos, conforme será explicado posteriormente.

O Acordo de Residência Mercosul permite que os cidadãos dos países do bloco e associados obtenham autorizações de residência temporária no Brasil, por um período máximo de dois anos, mediante a apresentação de um comprovante de nacionalidade e de ausência de antecedentes criminais na Polícia Federal. Após dois anos, a autorização temporária pode tornar-se permanente, mediante apresentação de um pedido formal, prova de meios de subsistência e de ausência de antecedentes criminais no Brasil (CASA CIVIL, 2009).

Sobre a política de refúgio, houve a continuidade da atenção dada ao tema pelo governo FHC, que considerava o refúgio uma política de Estado e um dos pilares da política de direitos humanos brasileira, sendo tema de discursos do Brasil nas Nações Unidas (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA, 2009, *apud* MOREIRA 2012). No ano de 2003 foram instituídas as Cátedras Sérgio Vieira de Mello (CSVM), iniciativa do ACNUR em universidades brasileiras, incentivando a presença da pauta do refúgio na Academia através de discussões, projetos de pesquisa e de extensão e engajamento em atividades destinadas aos refugiados (RODRIGUES, 2011).

Em 2004, em reunião entre os representantes dos governos de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai e de organizações da sociedade civil, surgiram as bases para a proposta de reassentamento solidário na América do Sul (MOREIRA, 2012). O governo brasileiro, com apoio do ACNUR, propôs um programa regional de reassentamento, em resposta ao contexto colombiano, baseado no conceito de solidariedade internacional. Assim, foram recebidos em torno de 328 colombianos no Brasil (JUBILUT, CARNEIRO, 2011).

Moreira (2012) afirma que a proposta de um programa de reassentamento regional na América do Sul pode ter sido reflexo dos interesses do governo brasileiro no papel de liderança regional e de mediador de crises na América do Sul. Nesse programa, o financiamento da fase de recepção ficava a cargo do ACNUR, que provia moradia temporária e capacitação profissional, enquanto o acesso à saúde, educação e serviços públicos eram providos pelo Estado (MOREIRA, 2012). Nesse momento, a agência da ONU para os refugiados decidiu pela reabertura do Escritório no Brasil, que fora fechado em 1999 por falta de verba, para assessorar tecnicamente o governo brasileiro no programa de reassentamento (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONARE, 2003, *apud* MOREIRA, 2012).

No fim de 2004, o CONARE adotou o processo acelerado para a admissão de reassentados em condição de risco, no qual o ACNUR apresentava o caso, que deveria ser julgado e decidido em até três dias úteis (JUBILUT, CARNEIRO, 2011). O ACNUR

parabenizou o Brasil pela iniciativa inovadora na proteção aos refugiados, e, em encontro com o Presidente Lula, o Alto Comissário elogiou o tratamento que os refugiados recebiam no Brasil em matéria de legislação e de integração (MOREIRA, 2012).

Em 2006, o Brasil tornou-se o 12º país que mais reassentava refugiados no mundo (ARQUIVO DO ITAMARARY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA, 2006, *apud* MOREIRA, 2012). E em 2007 sediou um encontro sobre reassentamento na América Latina, que contou com representantes de Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai, e Noruega, que detinha grande expertise no tema, para que experiências e boas práticas fossem trocadas entre os países (ACNUR, 2007).

No mesmo ano, o ACNUR pediu ao CONARE que recebesse 100 refugiados palestinos, em decorrência do fechamento do campo de refugiados de Rweished (fronteira entre Jordânia e Iraque), e o órgão acatou ao pedido, tornando o Brasil o primeiro país da região a receber refugiados palestinos (CARNEIRO, 2009). Para o governo brasileiro, essa decisão baseava-se “em razões humanitárias, refletindo o comprometimento do Brasil com o Direito Internacional dos Refugiados, bem como a solidariedade do governo brasileiro com relação ao povo palestino” (ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007, *apud* MOREIRA, 2012).

A decisão de receber os refugiados palestinos considerou questões de política externa relacionadas ao Oriente Médio, onde o Brasil buscava a imagem de mediador de conflitos, a ser projetada internacionalmente. O acolhimento dos refugiados palestinos foi elogiado pela Autoridade Nacional Palestina (ANP), atribuindo ao Brasil um papel construtivo na crise do Oriente Médio (RIZZO, 2010 *apud* MOREIRA, 2012).

Mais uma vez, o apoio financeiro e operacional do ACNUR e de organizações da sociedade civil foram de extrema importância, pois ajudavam com o custeio de moradia temporária e no oferecimento de aulas de português para os refugiados (ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007 *apud* MOREIRA, 2012). Em 2010, o governo Lula da Silva doou ao ACNUR US\$ 3.500.000. Em 2011, já no governo da Presidenta Dilma Roussef, o valor chegou a US\$ 3.700.000. Em ambos os anos, os governos exigiram que 40% do valor fosse empregado em operações no Brasil (ACNUR, 2011).

No governo de Dilma Roussef (2011-2016), também do Partido dos Trabalhadores (PT), o Brasil recebeu o maior fluxo migratório desde a Segunda Guerra Mundial, composto por diferentes nacionalidades, principalmente por sul-americanos. Dentre eles, destacam-se os venezuelanos, bolivianos e colombianos (UEBEL, 2022).

Em 2012, em resposta ao fluxo migratório haitiano, a ser abordado posteriormente em uma subseção específica, foi criado o visto humanitário, através da Resolução Normativa nº 97 do CNIg, baseado no art. 16 do Estatuto do Estrangeiro. O visto humanitário foi uma resposta improvisada, de caráter infralegal, resultado do entendimento de que o fluxo migratório haitiano não se enquadrava nas previsões do Estatuto do Estrangeiro e nem da Lei 9.474/97. Assim, foi um mecanismo de proteção complementar particular para responder ao fluxo de migrantes de sobrevivência de nacionalidade haitiana (BETTS, 2013).

É importante destacar que o visto humanitário não se confunde com a concessão do estatuto de refugiado, pois trata-se de um documento que confere somente a expectativa de ingresso no Brasil, concedido por razões humanitárias, a ser solicitado em representação diplomática brasileira no exterior. Com a posse do visto humanitário, uma vez no território brasileiro, o migrante pode escolher pedir o reconhecimento da sua condição de refugiado ou outra forma de regularização migratória disponível.

No caso dos sírios, por exemplo, a possibilidade de pedido de visto humanitário foi regulamentada pela RN nº17/2013, dessa vez do CONARE, que dispõe sobre a concessão de visto em regime de urgência devido ao conflito armado na República Árabe da Síria. Uma vez em território brasileiro, os sírios tinham disponível a regularização migratória pela solicitação de refúgio, uma vez que o CONARE reconheceu situação de grave e generalizada violação de direitos humanos no país.

A partir de 2014, o fluxo de cubanos ao Brasil se intensificou, em decorrência do Programa Mais Médicos. Houve também o fluxo de senegaleses e africanos da costa oeste, em decorrência dos resquícios das ações de inserção estratégica do governo Lula da Silva no continente africano (UEBEL, 2022). Os senegaleses se destacam porque foi a nacionalidade do continente africano que mais solicitou o reconhecimento da condição de refugiado no CONARE no governo Dilma Roussef, seguido pelos angolanos e pelos nigerianos (UEBEL, 2022). Apesar do alto número de solicitações, essas nacionalidades dificilmente tiveram seus pedidos de refúgio deferidos, sob a justificativa do caráter econômico da migração (UEBEL, 2022).

Nesse governo, apenas 383 solicitantes de refúgio tiveram seus pedidos deferidos pelo CONARE, sendo 301 deles de nacionalidade colombiana (UEBEL, 2022). O número de solicitações subiu de 3.538 em 2011 para 28.670 em 2015 (CONARE, 2016).

2.3.1 A politização da resposta à migração haitiana

Apesar de uma política migratória mais progressista, regimes democráticos também estão suscetíveis à politização do refúgio, principalmente quando a linha divisória entre

migração forçada e voluntária não está clara, e quando existem lacunas normativas e ambiguidades no regime de refúgio (BETTS, 2013). Apesar desse trabalho não se voltar ao estudo do acolhimento dos haitianos no Brasil, vale a pena comentar brevemente o caso por ser um exemplo da politização do refúgio em um governo progressista em matéria de direitos humanos.

Os haitianos que chegavam ao Brasil, assim como posteriormente os venezuelanos, entrariam na definição de migrantes de sobrevivência (BETTS, 2013), pois o Haiti enfrentava graves dificuldades políticas, econômicas e sociais, agravadas pelo terremoto em 2010, onde a população sofria privação de direitos humanos básicos e necessitava da proteção do *non-refoulement*. Além do colapso na infraestrutura, o Haiti é considerado o país mais pobre da América Latina e enfrenta abusos de autoridade por parte do governo (THÛRER, 1999).

Em 2004, “dado o histórico de violência política, golpes de Estado e violações de direitos humanos” (REDIN, BARBOSA, 2014), o Conselho de Segurança da ONU decidiu pela intervenção humanitária para a estabilização do Haiti (CSNU, 2004), conhecida pela sigla MINUSTAH, liderada pelo Brasil pelo período de 13 anos, o que deveria ter sido suficiente para que a comunidade internacional reconhecesse a condição jurídica de refugiado aos haitianos, no sentido de fazer o “dever de proteger” ser acompanhado pelo “dever de proteção” (REDIN, BARBOSA, 2014).

Pois, se se reconhece a necessidade de intervenção humanitária, entende-se que seria plausível reconhecer à população do Haiti, ao menos no Brasil, a condição de refugiado com base no inciso III do art. 1º da Lei 9.474/97, que reconhece grave e generalizada violação de direitos humanos no país de origem (MOREIRA, 2012). O sofrimento por danos físicos e psicológicos, as perdas econômicas e os danos substanciais aos direitos fundamentais da população justificariam esse reconhecimento com base na definição ampliada (TINKER, SARTORETTO, 2015; PACIFICO, 2015), que conforme visto no primeiro capítulo fora elaborada no intuito de melhor responder aos desafios da região latino-americana.

Entretanto, conforme argumentado, dificilmente fora aplicada a definição ampliada de refugiado baseada na Declaração de Cartagena de 1984 pelo CONARE, em consequência da não existência de critérios claros de aplicação do inciso III do art. 1º da Lei 9.474/97, e nem da definição do conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro. Mais uma vez confirma-se o argumento de Betts (2013) de que quando há imprecisão ou lacuna normativa mais suscetível à politização a expansão da proteção internacional aos migrantes de sobrevivência estará.

No final de 2010, após o aumento da entrada de haitianos no Brasil, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) criou um grupo de trabalho para tratar desse fluxo migratório, que atingia a cifra de 442 haitianos, e se acreditava ser provisório (CNIg, 2010). Em março de 2011, devido à pressão da sociedade civil, o CNIg concedeu, pela primeira vez, sob o amparo da RN nº 27/1998 sobre situações especiais e casos omissos, autorização de residência a 199 haitianos. De acordo com a ata da III reunião ordinária do CNIg, em 13 de abril de 2011:

O fluxo migratório observado parece estar intimamente relacionado à situação socioeconômica e à instabilidade política que ora se verifica no Haiti, tendo o terremoto de 2010 funcionado apenas como deflagrador do mesmo. O fenômeno tem várias dimensões, não devendo ser observado apenas em uma delas: há a dimensão individual do imigrante, na qual se impõe uma visão humanitária por parte do poder público; **mas há também o reflexo das medidas a serem tomadas nas relações entre o Brasil e o Haiti, além da repercussão das mesmas na imagem do Brasil junto à comunidade internacional quanto ao tratamento ofertado às questões migratórias** (CNIg, 2011).

A parte grifada evidencia a incidência de fatores externos que não envolvem a preocupação humanitária da resposta ao fluxo migratório, como seu o impacto nas relações bilaterais e na imagem internacional do Brasil perante a comunidade internacional.

No fim de 2011, o número de haitianos que recebeu autorização de residência subiu para 632 (FERNANDES, FARIA, 2017), contra 4.000 que se encontravam no Brasil (COSTA, 2012; SILVA, 2013). Em resposta ao aumento do fluxo, em janeiro de 2012, o governo brasileiro decidiu pela concessão de visto humanitário aos nacionais do Haiti através da RN nº 97/2012 do CNIg:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

Parágrafo único. Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País. (CNIg, 2012)

No caso do visto humanitário concedido aos haitianos, além da expectativa de ingresso no país, estava vinculada a autorização de residência, com base no art. 18 do Estatuto do Estrangeiro. Para se candidatarem ao visto, era preciso ter passaporte válido, comprovante de residência no Haiti, ausência de antecedentes criminais e pagar a taxa de emissão de US\$ 200

(UEBEL, 2022), condições que eram impeditivas para muitos no Haiti, o que estimulou a entrada irregular.

Além disso, devido a grande quantidade de pedidos de vistos na Embaixada de Porto Príncipe, o governo brasileiro determinou, pela primeira vez, o sistema de cotas por nacionalidade, que seria abolido apenas em 2013, pela RN nº 102. Após os 5 anos de prazo da autorização de residência, os haitianos deveriam comprovar sua situação laboral para permanecerem no país.

De acordo com a presidenta Dilma Roussef, eram dois os propósitos da concessão de visto humanitário: “garantir o acesso em condições de segurança e de dignidade e, ao mesmo tempo, combater o tráfico de pessoas, o que temos feito em cooperação com países vizinhos” (ROUSSEFF, 2012). Em virtude da constante situação de vulnerabilidade dos haitianos e com a finalidade de garantir a entrada regular dessas pessoas, o governo brasileiro concedeu consecutivas prorrogações normativas da RN nº 97/2012.

Entretanto, observa-se que houve violação de direitos dos haitianos pois caso optassem pelo pedido de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, o pedido era rejeitado pelo CONARE (FERNANDES, FARIA, 2017), sob a justificativa de que a vulnerabilidade dos haitianos resultava do desastre natural e da pobreza extrema, casos que não estão previstos na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e no seu Protocolo de 1967 (CONARE, 2012).

De acordo com Leomil (2022), a perspectiva do CONARE era que categorizar os haitianos como refugiados levaria a um enfraquecimento do regime internacional se fosse aplicada a casos de desastre natural, perspectiva que converge com a de Hathaway (1991), mencionada no primeiro capítulo, que afirma que a ampliação da definição de refugiado não deveria ser incentivada, pois os Estados estão cada vez mais relutantes em acolher imigrantes em seus territórios, sendo mais prudente preservar o *status quo* do que expandir o regime de refúgio e comprometer a proteção como um todo.

Destaca-se que o que influenciou esse posicionamento do CONARE também foi limitação da capacidade material do Estado brasileiro e, principalmente, da incapacidade institucional do CONARE de analisar a grande quantidade de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado pelos haitianos. Esses fatores foram incentivos na decisão do governo brasileiro de não reconhecer grave e generalizada violação de direitos humanos no Haiti e recorrer ao arranjo de residência temporária para a regularização migratória dos haitianos, que embora se dê por “razões humanitárias” não se reconhece a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos no Haiti.

Destaca-se também o posicionamento do ACNUR, que apoiou a resposta do governo brasileiro, não sendo fator de pressão para a incluí-los na categoria de refugiado.

Autores apontam que outro desincentivo para o reconhecimento dos haitianos como refugiados pode ter sido que tal decisão prejudicaria os objetivos de política externa brasileira, pois representaria o fracasso do comando brasileiro na MINUSTAH, o que abalaria a autoridade moral e a legitimidade internacional almejada pelo Brasil, e consequentemente enfraqueceria a força de seu pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (SOUZA, 2009; LEOMIL, 2022).

A alternativa encontrada pelo CONARE para lidar com o acúmulo de solicitações de refúgio de haitianos foi a publicação da RN nº 18/2014, que previu que o Comitê, mediante decisão fundamentada, poderia suspender a tramitação de um caso de solicitação de refúgio e recomendar sua análise ao CNIg se:

I - vislumbrar a possibilidade da permanência do estrangeiro no País por razões humanitárias, nos termos da Resolução Recomendada n. 08, de 19 de dezembro de 2006, do CNIg; ou

II - vislumbrar a possibilidade da permanência do estrangeiro no País por circunstância relevante e sobre a qual incida a Resolução Normativa n. 27, de 25 de novembro de 1998, do CNIg, que trata dos casos especiais e omissos.

Parágrafo único. O processo de reconhecimento da condição de refugiado ficará suspenso no CONARE até que venha aos autos informação do CNIg acerca da recomendação, **dando-se em seguida regular curso ao processo.**

Embora o parágrafo único determine que o processo de solicitação de refúgio deveria retomar seu curso regular após o reconhecimento dos autos, na prática não há análise de mérito da solicitação de refúgio de haitianos pelo CONARE quando a decisão do CNIg é pelo deferimento da autorização de residência (LEITE, 2014).

Logo, o CONARE, entendendo que as condições do Haiti não se enquadram a nenhuma das cláusulas de elegibilidade de refúgio, encaminha as solicitações ao CNIg para que seja feita a concessão de autorização de residência sob fundamentos humanitários, a ser publicada exclusivamente no Diário Oficial da União (LEITE, 2014), não dando regular curso ao processo. Esse procedimento não se encontra previsto em lei e viola o direito do nacional do Haiti de ter a sua solicitação de reconhecimento da condição de refugiado analisada pelo CONARE.

Entre 2010 e 2017, apenas dois haitianos foram reconhecidos como refugiados pelo Brasil, um em 2008 e outro em 2016, mesmo com 65.000 pedidos de reconhecimento da condição de refugiado por essa nacionalidade no CONARE contabilizados no final de 2015 (FERNANDES, FARIA, 2017). A regularização migratória dos haitianos, portanto, ocorre pela

via da autorização de residência, que é mais suscetível à discricionariedade quanto à entrada e permanência no Brasil, podendo ser facilmente revogada ou alterada se o governo brasileiro assim desejar.

2.3.2. A Nova Lei de Migração

A pressão e a expectativa para uma nova lei de migração vinham desde a redemocratização do país, fortemente solicitada pela sociedade civil, uma vez que a política migratória era regida pelo anacrônico Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), que, conforme comentado previamente, seguia a lógica da segurança nacional e baseava-se nos interesses socioeconômicos do país, não sendo compatível com as normas de direitos humanos que o Brasil se vinculava e com a própria CF/88.

Nos últimos quatro anos, vários debates em torno das migrações foram impulsionados no Brasil, principalmente pela chegada de migrantes haitianos, que evidenciou uma série de questões como: ausência de políticas públicas para o acolhimento, obstáculos burocráticos para se obter documentação, discriminação e dificuldades de integração. Essas e outras questões foram dialogadas no âmbito de eventos públicos que problematizaram diversos pontos sensíveis que envolvem as migrações e buscaram soluções, incluindo a constatação coletiva sobre a necessidade de uma nova Lei de Migração em sintonia com o respeito aos direitos humanos (ASANO, TIMO, 2017).

Em 2013, o Ministério da Justiça, através da Portaria Interministerial nº 2.162, criou uma Comissão de Especialistas para apresentar uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil (LEITE, LEITE, 2020). No ano seguinte ocorreu a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), que aumentou ainda mais as expectativas de formulação de uma Política Nacional Migratória e uma nova Lei de Migração (UEBEL, 2022).

O processo de formulação do anteprojeto envolveu um longo processo participativo e grande esforço de articulação entre diferentes atores (ACOSTA, ESPINOZA, BRUMAT, 2018), como o Ministérios da Justiça, do Trabalho e das Relações Exteriores, o Departamento da Polícia Federal, sociedade civil e a Academia. Além disso, parlamentares desempenharam um papel fundamental por meio de esforços de *advocacy*, com o próprio Aloysio Nunes desempenhando um papel central (ZAPATA, WENDEROTH, 2022).

Esse processo ocorreu em um contexto político-institucional específico, onde houve espaço para a colaboração e cooperação entre os atores, com o objetivo de desenvolver uma proposta de lei que abordasse questões relevantes à pauta migratória (ASSIS, 2018). O resultado

foi o encaminhamento do anteprojeto ao Congresso Nacional na forma do PL 2.516/2015, representando um importante passo na busca por soluções legislativas adequadas à matéria.

Paralelamente, o Senado Federal elaborou o PL 288/2013, de autoria do senador Aloysio Nunes, entusiasta do tema das migrações desde o governo FHC, que fora aprovado em 2015 e apensado ao PL 2.516/2015.

Nesse contexto, 40 entidades da sociedade civil enviaram uma “Carta Aberta de apoio à mudança da lei atual sobre migração” (PACIFICO, SILVA, 2021), que teve o apoio de imigrantes e de organizações da sociedade civil, que pediam uma nova lei com um caráter mais humanista, com 5 pontos de destaque:

- I. A garantia dos direitos humanos das pessoas migrantes, sem discriminação de nenhum tipo e independente da situação migratória.
- II. O estabelecimento de procedimentos de regularização migratória rápidos, efetivos e acessíveis como uma obrigação do Estado e um direito do migrante.
- III. A não criminalização das migrações, incluindo o princípio de não detenção do migrante por razões vinculadas à sua situação migratória.
- IV. O controle judicial e o acesso dos migrantes a recursos efetivos sobre todas as decisões do poder público que possam gerar vulneração de seus direitos.
- V. A criação de uma instituição nacional autônoma, com um corpo profissional permanente e especializado e mecanismos de supervisão e controle social, responsável pela aplicação da lei (ASANO; TIMO, 2017).

Contudo, as expectativas de avanço no trâmite foram frustradas devido às dificuldades político-estruturais que o governo de Dilma Roussef passou a enfrentar, e que resultariam no processo de *impeachment* da presidenta (SINGER, 2019), o que teve um impacto significativo na agenda legislativa e na priorização de pautas.

Faz-se pertinente trazer essa discussão sobre a nova Lei de Migração pois ela dialoga com o regime para os refugiados no Brasil, pois os migrantes que não se enquadram na definição de refugiado e têm suas solicitações de reconhecimento da condição de refugiado indeferidas estarão sujeitos a essa legislação, e não a Lei 9.474/97, específica para o tema de refúgio.

2.4. Ruptura

Coube ao governo de Michel Temer (2016-2018), que sucedeu o de Dilma Roussef, a aprovação da nova Lei de Migração no Congresso Nacional, onde o debate foi cercado de manifestações contrárias. O movimento Direita São Paulo, por exemplo, pediu ao Presidente Temer que ela fosse vetada, sob a alegação de que seria uma ameaça à soberania nacional (ASSIS, 2018). Na ocasião, manifestantes portavam cartazes com frases como “Não à Lei de Migração” e “Não à islamização do Brasil” (ASSIS, 2018).

A xenofobia e o apelo à segurança nacional também foram manifestados na propositura de emendas ao projeto de lei por parte de parlamentares conservadores, ligados principalmente ao agronegócio, à indústria armamentista e à bancada evangélica (WERMUTH, 2020). O senador Ronaldo Caiado (DEM/GO), por exemplo, criticara o artigo que garantia o direito à livre circulação aos povos indígenas em terras tradicionalmente ocupadas por eles, independentemente das fronteiras estatais, argumentando que isso facilitaria o tráfico de drogas (WERMUTH, 2020). O deputado federal Marcos Feliciano (PSC/SP) repudiou a lei dizendo que ela deixaria o Brasil exposto a estupradores e terroristas, como ocorria na Europa e afirmava que a lei de migração tiraria as oportunidades de trabalho dos nacionais (WERMUTH, 2020), enquanto o então deputado Jair Bolsonaro (PSC/RJ), dizia que ela transformaria o Brasil na “casa da mãe Joana” (INFOMONEY, 2016), escancarando as portas do país para “tudo quanto é tipo de escória” (BRUMAT, GEDDES, 2023).

Como resultado, o projeto de lei desenhado de maneira colaborativa e progressista em termos de direitos humanos não foi adotado em sua totalidade. O Presidente Temer, político de centro-direita, sancionou 30 vetos à proposta e promulgou o decreto regulamentador nº 9.199/17, elaborado praticamente pelo Executivo, o que gerou contestação pela sociedade civil junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) devido a divergências em relação ao que havia sido proposto (ACOSTA, ESPINOZA, BRUMAT, 2018).

Os vetos e o decreto regulamentador elaborado pelo Executivo impactam na efetividade e no alcance da lei, gerando preocupações e contestações por parte da sociedade civil, que esperava uma legislação mais abrangente e fiel ao anteprojeto original. Assim, essas medidas sinalizam o início do processo de ruptura com a política migratória brasileira dos governos anteriores (UEBEL, 2022), sendo reflexo de mudanças nas dinâmicas de poder que ocorreram no governo Temer, que favoreceram o aparelho de segurança do Estado, alinhadas aos interesses do Congresso Nacional, o mais conservador desde a redemocratização do Brasil (QUEIROZ, 2018).

De acordo com Acosta, Espinoza e Brumat (2018), “atores escondidos” tiveram um papel central no *lobby* para os vetos à Lei 13.445/2017, que emergiram devido à instabilidade no Ministério da Justiça, e ao enfraquecimento do papel do CNIg. Os autores afirmam que, pela primeira vez, a Casa Civil pareceu ter relevância nas decisões sobre a questão migratória, e, também havia maior pressão de parlamentares, da Polícia Federal, do Ministério da Defesa e do Gabinete de Segurança Pública que tinham uma visão mais securitária e xenofóbica da migração (ACOSTA, ESPINOZA, BRUMAT, 2018).

Dentre os vetos, encontram-se, por exemplo, o que adere à emenda proposta pelo senador Caiado sobre o impedimento à livre circulação dos povos indígenas; o veto à anistia aos imigrantes que entraram antes de julho de 2016 no território brasileiro e se encontravam em situação irregular (ALVES, 2017); e o veto à extensão da condição de refugiado aos “requerentes de visto humanitário, as vítimas de tráfico de pessoas, as vítimas de trabalho escravo, os migrantes em cumprimento de pena ou que respondem criminalmente em liberdade e os menores desacompanhados”. Esse último veto exemplifica a influência dos atores políticos na expansão ou não do regime internacional para os refugiados para uma categoria maior de pessoas.

O decreto nº 9.199/2017, assim como os vetos presidenciais, também apresenta um texto contraditório com os princípios consagrados na Lei 13.445/2017 quanto à proteção de direitos dos migrantes, prevendo, por exemplo, a possibilidade de prisão de migrantes indocumentados, o que contradiz a não criminalização da migração irregular (ACOSTA, ESPINOZA, BRUMAT, 2018), e concedendo amplos poderes à Polícia Federal em áreas como admissão, residência e expulsão de migrantes (ACOSTA, ESPINOZA, BRUMAT, 2018).

Apesar dessas incoerências e retrocessos, a Lei 13.445/2017 está em maior consonância com as normas internacionais de direitos humanos e com os princípios da CF/88, pois reconhece o migrante como sujeito de direitos (ZAPATA, WENDEROTH, 2021), repudiando a criminalização da migração, a discriminação e a xenofobia, facilitando a obtenção de documentos e determinando a igualdade de acesso a serviços, programas e benefícios sociais.

Dentre suas previsões está o visto humanitário, que outrora fora concedido aos haitianos e aos sírios por resoluções normativas, em seu art. 14, I, “c”, que prevê a concessão de visto temporário por acolhida humanitária, concedido em condições “de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental, de grave violação de direitos humanos ou de violação de direito internacional humanitário” (BRASIL, 2017), o que também significou um avanço em termos de direitos humanos.

Conforme comentado anteriormente, o visto caracteriza-se por ser a expectativa de ingresso no território brasileiro, concedido em representação diplomática brasileira no exterior, ao indivíduo que queira estabelecer residência por tempo determinado no Brasil. O art. 30, I, “c” da Lei 13.445/2017 tratou da autorização de residência por acolhida humanitária, a ser concedida quando o imigrante já estiver no Brasil.

Embora o princípio da acolhida humanitária ter sido incorporada em lei, o decreto regulamentador nº 9.199/2017 adiou por tempo indeterminado a regulamentação das condições,

dos prazos e dos requisitos para a emissão dos vistos e das autorizações de residência, a serem definidos posteriormente através de portarias interministeriais dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e do Trabalho (ACOSTA, ESPINOZA, BRUMAT, 2018). Essas portarias, entretanto, têm caráter infralegal, e, portanto, são mais suscetíveis à influência de interesses políticos e à discricionariedade do governo.

Para além da promulgação da nova Lei de Migração 13.445/2017, outros elementos da política migratória do governo Temer merecem ser comentados, como por exemplo a autorização da doação de até R\$15.000.000 para o ACNUR e para a OIM, com a finalidade de acolher indivíduos em situação de vulnerabilidade devido ao fluxo migratório causado por crise humanitária, através da Medida Provisória nº 860 (BRASIL, 2018), revogada no governo Bolsonaro, e a assinatura do Pacto Global por uma Migração Segura, Ordenada e Regular em conferência das Nações Unidas em Marrakesh, onde participou pessoalmente o então Ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes Ferreira.

2.5. O governo Bolsonaro (2019-2022)

O sucessor de Michel Temer, Jair Bolsonaro, além de militar de carreira, fora parlamentar da Câmara dos Deputados por 27 anos, situando-se à extrema direita do espectro político brasileiro. Sempre que tinha oportunidade, deixava clara a sua posição ideológica em seus pronunciamentos, nos quais destacam-se comentários em apologia ao regime militar, ataques a minorias (FILOMENO, VICINO, 2021) e sua posição contrária à imigração, expondo uma visão extremamente xenofóbica.

Em março, em visita de Estado aos EUA, discursou que “a grande maioria de imigrantes não tem boas intenções e não querem fazer o bem ao povo americano” (BBC, 2019). Em outros pronunciamentos, disse que a imigração tornou a vida na França “insuportável” (O GLOBO, 2018), e defendeu, posteriormente, a política migratória do presidente da Hungria, Viktor Orbán, também de extrema direita (O GLOBO, 2019). Em outro momento, declamou que “minorias devem ser submetidas às maiorias [...] as minorias devem se adaptar ou desaparecer” (NUGENT, 2018).

Bolsonaro, saudoso da época do regime militar, posicionava-se fortemente contra o comunismo e o socialismo. Em 2016, por exemplo, criticou a vinda de cubanos pelo Programa Mais Médicos, dizendo que o Programa era um desserviço ao país, “legalizando os imigrantes cubanos disfarçados de médicos” (INFOMONEY, 2016). Quando assumiu a presidência, declarou que “libertaria o Brasil do socialismo” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019), em

referência aos governos de esquerda dos presidentes Lula da Silva e Dilma Roussef, do Partido dos Trabalhadores (PT).

Segundo Moreira (2020), o governo Bolsonaro procurava “se discernir dos governos petistas, com os quais confronta política e ideologicamente e, ao mesmo tempo, fortalecer alianças com países alinhados ao conservadorismo, ao espectro mais radical à direita e ao discurso anti-imigrantes”, como os Estados Unidos, Israel e Hungria.

Alguns atores destacavam-se na política externa brasileira desse período, que projetavam uma ideologia anticomunista e antiglobalista: os militares, a própria família do Presidente e Olavo de Carvalho, autoproclamado filósofo, apontado como responsável pelo nascimento da Nova Direita Brasileira (CORREIO BRAZILIENSE, 2022), crítico do marxismo cultural (CASARÕES, 2019).

No âmbito global, o marxismo cultural operaria em múltiplas frentes, que podemos compreender, como resposta, nas bandeiras levantadas por Olavo de Carvalho e seus seguidores. 1) Rejeição ao cientificismo: tudo relacionado à modernidade, ao Iluminismo e à ciência vão em contraponto à visão bíblica cristã das sociedades humanas. [...] 2) Globalismo multilateralista e alarmismo ambiental: no âmbito da ONU, as defesas por políticas públicas de combate à homofobia e apoio à diversidade de gênero são, na verdade, iniciativas para destruir a família e operacionalizar a revolução comunista (Carvalho, 2004). O combate à xenofobia seria, nessa leitura, uma tentativa de limitar as soberanias nacionais (CASTRO, SALLES, LOUREIRO, 2019).

Conforme mencionado, os direitos humanos não eram prioridade do governo Bolsonaro, pelo contrário. O deputado estadual Emídio de Souza (PT-SP), atuando no grupo de trabalho de Direitos Humanos da transição para o governo Lula da Silva (atual) afirmou que o orçamento voltado ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos fora de R\$332 milhões, o menor dos últimos 7 anos. Em critério de comparação, no ano de 2015, no governo de Dilma Roussef, o orçamento dedicado à pasta foi R\$1,1 bilhão (CARTA CAPITAL, 2022).

O levantamento feito pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) apontou uma redução da execução financeira em programas voltados às minorias entre 2019 e 2021. No ano de 2020, apenas 44% do orçamento fora utilizado, o que se tornou objeto de investigação pelo Ministério Público Federal (CARTA CAPITAL, 2022).

Outro ponto de retrocesso em termos de direitos humanos foi a extinção da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, órgão vinculado ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, que tinha as suas atividades voltadas à apuração de crimes cometidos pelos governos militares. Como o governo nomeou 4 dos 7 membros da Comissão houve a decisão pelo seu encerramento em sessão extraordinária. Os votos contra foram de Vera

Paiva, filha de Rubens Paiva, deputado morto pela ditadura, Diva Soares Santana, irmã de Dinaelza Santana, militante do PCdoB morta pela ditadura e Ivan Marx, representante do Ministério Público Federal. Votaram a favor Marco Vinicius Pereira de Carvalho, advogado bolsonarista, presidente da Comissão, Jorge Luiz Mendes de Assis, militar, Filipe Barros (PL-PR), deputado federal e Paulo Fernando Melo da Costa, ligado ao senador Magno Malta (PL-ES) (BRASIL DE FATO, 2022).

Vale também mencionar que, através de decreto presidencial, Bolsonaro exonerou onze peritos do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, vinculado ao Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos, responsável pela fiscalização de tortura e maus-tratos em prisões, casas de idosos e hospitais psiquiátricos (CONNECTAS, 2021). A DPU interveio pedindo a suspensão do decreto, o que foi parcialmente aceito pela Justiça Federal do Rio de Janeiro, que reintegrou os peritos exonerados por meio de liminar (CONNECTAS, 2021).

Bolsonaro possui, ainda, seis denúncias no Tribunal Penal Internacional (TPI) por crimes contra a humanidade e genocídio. Dentre elas, constam denúncias sobre o incitamento à violência contra os povos indígenas, crimes ambientais na Amazônia e medidas de enfraquecimento de setores de fiscalização e sobre suas ações durante a pandemia da Covid-19.

Quanto à migração, observa-se o retorno à lógica de segurança nacional do regime militar e da defesa da soberania nacional (ACOSTA, ESPINOZA, BRUMAT, 2018). O primeiro movimento de seu governo que marca o rompimento de fato com a política migratória progressista foi a retirada do Brasil, logo em janeiro de 2019, do Pacto Global de Migração das Nações Unidas, seguindo os passos de Estados Unidos, Hungria, República Tcheca, Polônia e Israel (CARTA CAPITAL, 2019).

O Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular não tem caráter vinculante, e seu objetivo é aprimorar a cooperação internacional em relação à migração internacional para pensar em soluções conjuntas para os crescentes fluxos migratórios (WERMUTH, 2020). Segundo o Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, a justificativa da saída do Brasil do Pacto Global das Migrações foi que o novo governo interpretava que o tema das migrações deveria ser tratado de acordo com a soberania de cada país (WERMUTH, 2020).

Além disso, o governo Bolsonaro articulou-se para alterar a Lei de Migração 13.445/17 e a Lei 9.474/97, especialmente para restringir a admissibilidade de migrantes e refugiados. O senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE), ligado a base do governo, propôs uma série de emendas ao PL 1928/2019 (destinado a simplificar a emissão de visto para jovens trabalhar e estudar no Brasil), que endurecia as regras de entrada de imigrantes no país, afirmando que o fazia a pedido do Ministro da Justiça, Sérgio Moro. O seu conteúdo previa, por exemplo, que a

Polícia Federal pudesse pedir ao juiz a prisão do imigrante para fins de deportação ou expulsão (MIGRAMUNDO, 2019).

Essa tentativa foi frustrada graças à atuação da sociedade civil, que pressionou por audiências públicas no Senado Federal. Durante a audiência na Comissão de Direitos Humanos do Senado, o Defensor Público da União, Gustavo Zortea afirmou: “Toda política migratória transita entre dois temas, a segurança nacional e o direito dos imigrantes. Mas esse subsistema, com as emendas apresentadas pelo Ministério da Justiça, carrega demasiadamente no aspecto da segurança nacional, anulando as garantias de direito dos imigrantes” (MIGRAMUNDO, 2019). Assim, o autor do projeto inicial, senador Acir Gurgacz (PDT-RO) pediu o fim de sua tramitação, pois percebeu que o governo se utilizava dele para promover seus interesses (MIGRAMUNDO, 2019).

Em julho de 2019 o próprio Ministro da Justiça, Sérgio Moro, publicou a Portaria nº 666/2019, que impedia o ingresso e tratava da deportação ou repatriação de “pessoa perigosa” para o Brasil (BRASIL, 2019), incluindo de solicitantes de refúgio, desrespeitando dispositivos legais previstos na Lei 9.474/97 e na Lei 13.445/17 e o princípio do *non-refoulement*.

Mais de 60 organizações da sociedade civil assinaram uma manifestação contra a portaria, contra a vaga expressão de “pessoa perigosa” e contra a violação do devido processo legal (MISSÃO PAZ, 2019). A Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, ajuizou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) contra a portaria no STF, com pedido de medida cautelar.

Em consequência, a portaria nº 666/2019 foi substituída pela nº 770/2019, com algumas modificações, como a extensão do prazo para a pessoa deixar o país, antes de 48 horas, agora de 5 dias, e a não utilização de informações de órgãos de inteligência para impedir a entrada de pessoas que sofrem perseguição pelo país de origem. Além disso, os motivos de deportação agora devem ser públicos. Todavia, a portaria nº 770/2019 mantém-se com caráter securitário e inadequado aos princípios da Lei 13.445/2017, como na previsão da possibilidade da Polícia Federal representar perante o juízo federal pela prisão ou outra medida cautelar, em qualquer fase do processo de deportação.

Ainda, o governo Bolsonaro encerrou a vigência da Medida Provisória nº 860/2018, do governo Temer, através do ato declaratório do presidente da mesa do Congresso Nacional nº 28/2019, que tratava da doação de recursos ao ACNUR e a OIM com a finalidade de acolher indivíduos em situação de vulnerabilidade devido ao fluxo migratório causado por crise humanitária (ATO DECLARATÓRIO DO PRESIDENTE DA MESA nº 28, 2019).

Outro movimento, em junho de 2019, foi a cessação da condição de refugiado de três paraguaios, ex-integrantes e ativistas de um movimento político de esquerda no Paraguai, perseguidos políticos, cujo estatuto de refugiado fora concedido pelo CONARE no governo Lula, em 2003 (MENDES, MENEZES, 2019; SILVA, 2020). A justificativa do Comitê fora que as condições no país de origem que determinaram o reconhecimento dos três paraguaios como refugiados em 2003 não mais persistiam. A decisão fora aprovada pelo CONARE com cinco votos a favor e abstenção da sociedade civil. O resultado dessa votação representa a influência dos fatores políticos nas decisões do Colegiado.

A cessação da condição de refugiado permite que a pessoa seja extraditada para o seu país de origem, e o governo paraguaio havia tentado obter a revogação da condição de refugiado dos paraguaios em 2004 e em 2010, pois eram acusados de cometer crime de sequestro no Paraguai em 2001 por motivos políticos. Pela primeira vez o CONARE atendeu a um pedido de revisão feito diretamente por um governo estrangeiro, encaminhado pelo Ministério das Relações Exteriores (SOUZA, 2020). Na ocasião, Bolsonaro afirmou, perante representante do governo paraguaio, que o Brasil não acolheria “terroristas” e “bandidos” (SOUZA, 2020).

Feitas essas considerações, nota-se a mudança da postura do governo brasileiro quanto aos direitos humanos, custando acreditar que a preocupação fora de caráter humanitário a respeito do reconhecimento dos venezuelanos como refugiados. O governo do Presidente Jair Bolsonaro concretizou a ruptura com a política migratória progressista que vinha sendo praticada anteriormente, consolidando as novas dinâmicas de poder que se iniciaram já no governo de Michel Temer, caracterizadas pelo conservadorismo, pela priorização da soberania nacional e pela preocupação com a segurança nacional.

Capítulo 3: A resposta à migração venezuelana

O presente capítulo procura, primeiramente, trazer elementos da política migratória em relação aos venezuelanos dos contextos políticos anteriores ao governo Bolsonaro para então abordar os do governo em que aconteceu o reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela. A comparação auxilia no entendimento da politização do refúgio no caso venezuelano, cuja categorização como refugiado foi utilizada pelo governo Bolsonaro como instrumento político. Uma vez explicitada essa diferença, passar-se-á para a análise da decisão no âmbito institucional do CONARE e a posição dos atores envolvidos.

Por fim, reforçando o argumento de que o reconhecimento dos venezuelanos não derivou de uma preocupação humanitária do governo à época, a título exemplificativo serão trazidas as portarias de restrição de mobilidade humana praticadas no período da pandemia da COVID-19 que tinham caráter discriminatório com os venezuelanos.

3.1. Resposta dos governos anteriores

Durante os anos 1990, a Venezuela era considerada um parceiro estratégico para o Brasil, principalmente devido às suas abundantes reservas de petróleo, o que levou a um incremento nas relações políticas e comerciais entre os países desde a chegada de Hugo Chávez à presidência em 1998. Tanto o presidente FHC quanto o presidente Lula da Silva mantiveram relações pessoais com o presidente venezuelano (LEOMIL, 2021).

Nos anos 2000, os projetos de comércio e cooperação entre Brasil e Venezuela aumentaram exponencialmente (LEOMIL, 2021), e o Brasil teve um papel importante no apoio político à Chávez durante uma tentativa de golpe de Estado em 2002 (LEOMIL, 2021) e, no governo Dilma Roussef (2011-2016), apoiou a entrada do país no Mercosul, que ocorreu formalmente em 2012 (MOREIRA, 2018).

Apesar do distanciamento do governo brasileiro desde a transição da Presidência de Hugo Chávez para Nicolás Maduro, o governo Dilma Roussef procurava não se pronunciar de maneira incisiva e rigorosa contra o governo venezuelano, mantendo a “tradição diplomática do Brasil de buscar sempre o diálogo e [...] não intervir em outros Estados” (SILVA, ABRAHÃO, 2019). Durante esse governo houve apenas 23 venezuelanos reconhecidos como refugiados pelo CONARE, embora existissem 4.473 solicitações dessa nacionalidade pendentes de análise (UEBEL, 2022).

O final do governo de Dilma Roussef, em 2016, coincidiu com o agravamento da situação na Venezuela, e, conseqüentemente, o fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil

tornou-se mais expressivo, e começou a surgir o questionamento de como ocorreria a regularização migratória dessa população (JUBILUT, FERNANDES, 2018). Conforme mencionado, o fluxo venezuelano era misto, onde não se categoriza com facilidade se a migração se caracteriza como forçada ou voluntária. Na 114ª reunião plenária do CONARE, a última do governo Dilma Roussef, a Coordenadora-Geral do CONARE, Maria Beatriz Bonna Nogueira, informou sobre a possibilidade de realização de missão para estudar a natureza do fluxo migratório venezuelano, iniciativa que foi apoiada pela representante do ACNUR, Isabel Marquez (Ata da 114ª Reunião do CONARE, 2016), mas que não teve seguimento.

O golpe político-institucional e a ascensão de Michel Temer à Presidência da República, de centro-direita, foi definitivo para abalar ainda mais as relações bilaterais com a Venezuela. Barros e Gonçalves (2019) afirmam que a política externa do governo questionava as instituições criadas nos governos Lula da Silva e Roussef, como a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), porque internamente tinha-se no imaginário que elas seriam “bolivarianas”, em referência à Venezuela (SAHAHUJA, 2019), cujo governante tinha baixa popularidade dentre a direita política.

No governo Temer o Brasil pediu a suspensão da Venezuela do Mercosul, no início de dezembro de 2016, devido a não implementação de acordos do bloco e ao descumprimento da cláusula democrática (AGÊNCIA BRASIL, 2016). Importante mencionar que embora suspensa do Mercosul, a Venezuela ainda era membro do Acordo sobre Documentos de Viagem (2008) do bloco, o que permitia aos venezuelanos entrarem no Brasil com suas cédulas de identidade venezuelanas, sem a necessidade de visto ou passaporte (LEOMIL, 2022), o que facilitava a entrada de venezuelanos no Brasil.

Ainda no começo de dezembro, a exemplo do retorno à postura securitária do governo frente à migração, a Polícia Federal tentou deportar 450 venezuelanos, mas foi impedida pela DPU, que interpôs um *habeas corpus* coletivo, assegurando o direito dos venezuelanos de não serem deportados e terem a possibilidade de pedirem refúgio no Brasil (ARCARAZO, SARTORETTO, 2020). O incidente provocou um pronunciamento conjunto do MPT, da DPU e de organizações da sociedade civil, que advertiram sobre a ilegalidade da ação, o que resultou em uma ordem judicial que impedia a deportação de venezuelanos.

A mudança de governo teve impacto no debate no CONARE sobre a migração venezuelana, que foi abordada pela primeira vez no governo Temer na 118ª Reunião Plenária, em meados de dezembro, pelo representante do ACNUR, Gabriel Gualano de Godoy, que levantou a preocupação com a saúde dos venezuelanos que entravam em Pacaraima e a falta de

estrutura do município para atendê-los, e trouxe a questão dos indígenas de etnia Warao e a aparente aversão da população da cidade de Boa Vista à presença deles. Godoy também ressaltou a grande quantidade de solicitações de refúgio feitas pelos venezuelanos e a falta de capacidade da Polícia Federal de absorvê-las. O representante do Ministério Público Federal, João Akira Omoto, também destacou a importância de tratamento do tema em âmbito federal e a urgente necessidade de transferência de recursos do Governo Federal, em socorro ao estado de Roraima, que se encontrava sobrecarregado (Ata da 118ª Reunião Plenária do CONARE, 2016).

Nessa reunião, o posicionamento do representante da Polícia Federal, Marcos Leôncio Ribeiro, em contraste, foi no sentido de descaracterizar a migração venezuelana como migração forçada, no sentido de caracterizá-la como migração econômica. Leôncio Ribeiro ressaltou o fato de que os venezuelanos entravam e saíam do Brasil com frequência, e afirmou que a questão não era de refúgio, não devendo, portanto, ser tratada como pauta pelo CONARE (Ata da 118ª Reunião Plenária do CONARE, 2016). Assim, o debate foi encerrado nessa reunião.

Adotando a percepção acima e uma postura securitária, o governo Temer, para lidar com a situação do estado de Roraima, no final de 2016 aprovou o decreto de Garantia da Lei e da Ordem, que autorizava o uso das Forças Armadas para garantir a segurança no estado (DAUER, MACÊDO, 2021). Coube à sociedade civil e governos locais reivindicar a elaboração de uma política clara pelo governo federal frente ao fluxo venezuelano (SILVA, 2018), e cobrar a necessidade de responder ao acúmulo de solicitações de refúgio por essa nacionalidade no CONARE. Em resposta, o governo Temer optou não pelo reconhecimento dos venezuelanos como refugiados, mas pelo estabelecimento de mecanismos legais provisórios de regularização migratória (ZAPATA, WENDEROTH, 2022).

Assim, em março de 2017 a Resolução Normativa (RN) nº 126 do CNIg previu a autorização de residência temporária a cidadãos de países fronteiriços que tivessem entrado no Brasil por via terrestre e cujo Acordo de Residência do Mercosul (ARM) não estava em vigor, ou seja, da Venezuela, Guiana, Guiana Francesa e Suriname (BRASIL, 2017). De acordo com o seu art. 2º, quem optasse pela autorização de residência temporária teria de **abdicar da solicitação de refúgio** no CONARE, o que implicava abdicar dos direitos inerentes ao estatuto de refugiado: proteção do Estado, segurança jurídica imediata durante a tramitação do pedido e o direito ao *non-refoulement* (SILVA, ABRAHÃO, 2019). Observa-se que a resposta elegida pelo governo brasileiro estava estritamente vinculada à falta de capacidade de análise do CONARE, pois previa a abdicação da solicitação de refúgio de maneira a reduzir o passivo do órgão, não tendo essa resposta motivação humanitária.

A regularização migratória pela RN nº 126, todavia, não foi eficaz. Em 2017 foram computados apenas 1.691 pedidos de residência temporária, contra 17.865 solicitações de refúgio (SILVA, ABRAHÃO, 2019). Isso porque a autorização de residência temporária exigia documentação do país de origem que muitos venezuelanos não possuíam, principalmente as crianças, que somente adquirem documentação a partir dos 9 anos de idade na Venezuela. Outro empecilho foi a falta de condições de pagar as taxas cobradas para a emissão do documento (TAVARES, CABRAL, 2020), o que motivou a DPU, o MP e a Justiça Federal em Roraima ajuizar ação coletiva para a suspensão do pagamento, em agosto de 2017. A partir de então, o número de solicitações de residência aumentou exponencialmente (SILVA, ABRAHÃO, 2019).

Enquanto isso, em agosto, foi formado o Grupo de Lima, um mecanismo diplomático informal no qual destaca-se o papel de Chefes de Governo e de Ministros das Relações Exteriores (CHAVES GARCIA, 2019) de países com afinidade ideológica de direita que buscavam uma solução para a crise entre o governo e a oposição na Venezuela, sendo eles: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Canadá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru (BARROS, GONÇALVES, 2019). Chaves Garcia (2019) destaca que o Grupo de Lima, diferentemente dos grupos anteriores que baseavam-se na diplomacia de prevenção e de mediação, teve uma abordagem mais confrontadora, o que demonstrou como a dinâmica política na América Latina se alterara.

Em fevereiro de 2018, o Presidente Michel Temer reconheceu, através do Decreto nº 9.285/2018, “a situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela” e criou o Comitê Federal de Assistência Emergencial, o que Tavares e Cabral (2020) apontam que poderia ser o *turning-point* para o reconhecimento dos venezuelanos como refugiados pelo CONARE, uma vez que reconhecia que a Venezuela passava por uma crise humanitária. Entretanto, não houve o reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela e tampouco não se abriu a possibilidade de autorização de residência para fins de acolhida humanitária aos venezuelanos. A postura do governo manteve-se em tratar a migração venezuelana como tendo motivação econômica.

Em março de 2018, com o fim da vigência da RN nº 126/2017, a expansão da autorização de residência para imigrante de país fronteiriço que não seja parte do Acordo de Residência para Nacionais do Mercosul passou a ser prevista pela Portaria Interministerial (PI) nº 9/2018. Nesse momento, a nova Lei de Migração 13.445/2017 já se encontrava em vigor, e por isso a PI nº 9/2018 foi editada com base no art. 161, parágrafo único, do decreto regulamentador nº 9.199/2017:

A autorização de residência poderá ser concedida **para fins de atendimento ao interesse da política migratória nacional**. Parágrafo único. Ato conjunto do Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho disporá sobre as hipóteses, os requisitos e os prazos da autorização de residência para fins de atendimento ao interesse da política migratória nacional (BRASIL, 2017).

A PI nº9/2018, em comparação com a RN 126/2017, excluiu a exigência de entrada do imigrante por via terrestre, estabeleceu a gratuidade da documentação para quem comprovasse hipossuficiência econômica, deixou de exigir certidão consular e inseriu a possibilidade de prorrogação do prazo de autorização de residência temporária para tempo indeterminado, desde que fossem comprovados meios de subsistência e ausência de registros criminais no Brasil (BRASIL, 2018).

Embora a PI nº 9/2018 não estabelecesse a desistência da solicitação de refúgio para quem pedisse autorização de residência, como previsto na RN 126/2017, ainda em março de 2018 o CONARE publicou a RN nº 26, que previa que o Comitê poderia encerrar as solicitações de refúgio *ex officio* sem análise de mérito em casos em que o solicitante tivesse previamente recebido qualquer tipo de autorização de residência. É importante mencionar que a autorização de residência temporária não se equivale ao estatuto de refugiado, e que a falta de capacidade de análise do órgão não deveria resultar em resoluções que restrinjam o acesso à proteção internacional.

Conforme pontuado previamente, sociedade civil, Defensoria Pública da União (DPU) e Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) desempenharam um papel essencial na reivindicação de uma política migratória clara e coordenada (SILVA, 2018; MARTINO, MOREIRA, 2020), e demandavam a priorização das questões humanitárias pelo governo brasileiro em relação à situação dos venezuelanos, principalmente no estado de Roraima.

Em resposta, em março de 2018, houve a implementação da Operação Acolhida, coordenada pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial, que envolve a atuação de Ministérios do Estado, como da Cidadania, da Defesa, da Justiça, da Saúde, da Mulher, Família e Direitos Humanos e das Relações Exteriores e conta com a participação de agências da ONU como ACNUR, OIM, ONU Mulheres, PNUD, UNESCO e UNICEF e da sociedade civil, como ADRA, AVSI Brasil e Caritas. Dentre seus objetivos principais destacam-se: orientar sobre o processo de regularização migratória, garantir o acesso à serviços básicos de saúde e de assistência social e auxiliar no processo de interiorização e abrigo. O Brasil é o único país sul-americano que desenvolveu uma operação tão grande e complexa em sua fronteira, o que

se acredita justificar a presença do Exército brasileiro na operação, devido a sua capacidade logística e de atuação em uma das áreas mais isoladas do território brasileiro (SILVA, FONTENELE DE ALBUQUERQUE, 2021).

A Operação Acolhida foi também um meio encontrado pelo Governo Federal de angariar fundos para a assistência dos venezuelanos no Brasil: entre 2017 e 2019 o país recebeu mais de US\$ 78 milhões do governo dos EUA e do grupo de resposta regional liderado pela ONU (R4V, 2019; USAID, 2020). Esse envio de recursos internacionais indicam o interesse do Norte em fornecer "proteção na região de origem", para evitar que os venezuelanos se dirijam ao norte global e batassem as suas portas (GAMMELTOFT-HANSEN; TAN, 2017).

No CONARE, a pauta da migração venezuelana é revisitada na 128ª Reunião plenária, em abril de 2018, trazida pelo Coordenador-Geral, Bernardo Laferté, que enfatizou a existência de 33 mil solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de venezuelanos pendentes de análise, e recomenda que os casos sejam decididos.

O posicionamento do Defensor Público da União, Gustavo Zortea, foi pela aplicação do art. 1º, inciso III, que reconheceria a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, assim como o Subprocurador-Geral da República do Ministério Público Federal, Domingos Sávio Dresch da Silveira. O representante da sociedade civil, Marcelo Maróstica, diretor da Caritas Arquidiocesana de São Paulo, apoiou o posicionamento da DPU e pediu um posicionamento mais firme do CONARE na questão. A representante do ACNUR, Izabel Marquez também defendeu o direito dos venezuelanos de optarem pelo refúgio se assim desejassem (Ata da 128ª reunião do CONARE, 2018).

O representante do Ministério das Relações Exteriores, Eugenio Vargas Garcia, afirmou que a prioridade deveria ser o acolhimento dos venezuelanos, e posteriormente a redução do passivo do CONARE, devendo-se aplicar a Lei 9.474/97 quando o solicitante requerer (Ata da 128ª reunião do CONARE, 2018). O posicionamento do Secretário Nacional de Justiça e Presidente do CONARE, Luiz Pontel de Souza, em contrapartida, era o de reafirmar que “77% dos venezuelanos têm interesse de retornar ao seu país”, e caso saíssem do Brasil perderiam a condição de refugiado se ela lhes fosse concedida, não sendo o refúgio a melhor alternativa de regularização migratória para essa nacionalidade (Ata da 128ª reunião do CONARE, 2018).

O representante da Polícia Federal, Alexandre Rabelo Pantury, por sua vez, argumentou que “o problema deveria ser tratado na sua origem”, e que a maioria dos venezuelanos gostaria de regularizar-se pela autorização de residência, e apenas por não possuírem os documentos de país de origem exigidos acabam recorrendo à solicitação de refúgio. Para ele, a alternativa seria mudar a portaria interministerial que trata da autorização de residência temporária e “quando

fosse feito um pedido de prorrogação pelo solicitante, lhe questionar se deseja fazer pedido de permanência” (Ata da 128ª reunião do CONARE, 2018).

O Diretor-Adjunto do Departamento de Migrações (DEMIG), André Zaca Furquim, posicionou-se dizendo que não acreditava que esse seria o melhor momento para tomar uma decisão sobre a migração venezuelana, e, convergindo com o posicionamento do representante da Polícia Federal, Rabelo Pantury, argumentou que a PI nº9/2018 poderia ser alterada para responder às necessidades postas pelo fluxo venezuelano (Ata da 128ª reunião do CONARE, 2018).

O presidente do CONARE, Luiz Pontel de Souza conclui, então, que a proposta de alteração da PI nº9/2018 deve ser amadurecida e suspende, por ora, a deliberação sobre o reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela (Ata da 128ª reunião do CONARE, 2018).

Embora mais venezuelanos tenham recorrido à autorização de residência pela PI nº 9/2018 em comparação com a RN nº 26/2017, em agosto de 2018, havia 22.175 solicitações de refúgio de venezuelanos pendentes de análise no CONARE, correspondendo a 99,6% do total de solicitações (SILVA, ABRAHÃO, 2019). A exigência de documentos do país de origem era de fato uma dificuldade para quem desejava se regularizar pela residência temporária, o que pode ter incentivado os venezuelanos a recorrerem ao refúgio (SILVA, 2018; CHAVES, 2020), além do fato de que o acesso a serviços básicos é garantido apenas com a posse do protocolo de refúgio, todavia, não se pode generalizar que os venezuelanos se regularizassem pelo refúgio apenas por esses fatores e portanto negar-lhes o acesso ao estatuto de refugiado.

A alteração da PI nº 9/2017 de fato veio, sendo publicada a PI nº 15/2018, que permitia a possibilidade dos venezuelanos em situação de vulnerabilidade apresentarem autodeclaração de filiação ao invés de certidão de nascimento, casamento ou consular (BRASIL, 2018). Silva e Abrahão (2019) argumentam que essa sucessão de arranjos provisórios (RN nº126/2017, PI nº 9/2018 e nº 15/2018) que serviram para facilitar a regularização migratória pela residência temporária, podem ser compreendidas como uma forma de resistência do governo Temer em categorizar o fluxo venezuelano como migração forçada, o que isentava o Brasil de cumprir com as obrigações do regime internacional para os refugiados. Apesar de os residentes terem acesso aos mesmos serviços públicos e programas sociais que os refugiados, a segurança jurídica não é a mesma, pois os arranjos podem ser revogados a qualquer momento sem grandes dificuldades, uma vez que possuem caráter inferior à lei, além de os residentes não serem protegidos pelo *non-refoulement*.

Na 133ª reunião do plenário do CONARE, em outubro de 2018, a aplicação de grave e generalizada violação de direitos humanos para a Venezuela foi questionada mais uma vez. O presidente do CONARE, Luis Pontel de Souza, questionou novamente se o Comitê se encontrava em momento oportuno para tomar essa decisão, tendo em vista a transição de governo, e reafirmou a questão do retorno ao país de origem por parte dos venezuelanos. Alegou também que a autorização de residência temporária já deixava o nacional venezuelano amparado no país (Ata da 133ª reunião ordinária do CONARE, 2018).

Alexandre Rabelo Pantury, representante da Polícia Federal, concordou com Pontel de Souza e acrescentou que reconhecer a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos prejudicaria os venezuelanos e todos os outros solicitantes de refúgio que estão com os processos na fila de análise, pois o Comitê não tem de estrutura para acrescentar a análise de cerca de 70 mil casos pendentes de solicitações de refúgio vinculados a essa nacionalidade (Ata da 133ª reunião ordinária do CONARE, 2018). Verifica-se que, novamente, que as motivações apontadas pelo representante da PF não se relacionam com preocupações humanitárias.

O representante da DPU, Gustavo Zortea, em resposta, argumentou que a autorização de residência e o estatuto do refúgio são coisas diferentes e não deveriam ser confundidas, a primeira sendo uma permissão para viver no Brasil e a segunda uma proteção internacional, e defendeu que os venezuelanos deveriam ser reconhecidos como refugiados com base no art. 1º, inciso III, da Lei 9.474/97, conforme já mencionado. Na ocasião, a representante do IMDH, Rosita Milesi, concordou com o posicionamento da DPU (Ata da 133ª reunião ordinária do CONARE, 2018).

O posicionamento do Coordenador-Geral do CONARE, Bernardo Laferté, foi o de que aquele momento poderia ser oportuno para dar opções aos venezuelanos, para que escolham a forma mais adequada de regularização migratória e não sobrecarreguem a máquina pública (Ata da 133ª reunião ordinária do CONARE, 2018).

A pauta do reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela foi, então, aberto para a votação. O resultado foi: voto contrário dos Ministérios das Relações Exteriores, da Saúde, da Polícia Federal e da presidência do CONARE. Voto a favor da sociedade civil, lembrando que DPU, IMDH e ACNUR não possuem direito à voto. Assim, o assunto é retirado de pauta por quatro votos a um. Os Ministérios da Educação e do Trabalho estavam ausentes na reunião e por isso não votaram (Ata da 133ª reunião ordinária do CONARE, 2018).

Na reunião plenária seguinte, 134ª, em dezembro de 2018, o Secretário Nacional de Justiça e Presidente do CONARE, Luis Pontel de Souza, quando foi comentada a questão

venezuelana, evidenciou a mais uma vez a visão securitária da migração, inserindo questões de segurança nacional como a criminalidade transnacional e o terrorismo associadas ao debate sobre o reconhecimento da condição de refugiado dessa nacionalidade, ao afirmar que existiam

outras pautas e compromissos internacionais a serem cumpridos. Entre eles [...] instrumentos que tratam da criminalidade transnacional e da questão do terrorismo e seus financiamentos. Em razão disso, devem **tomar cuidado com os normativos para proteger aqueles que de fato necessitam de proteção** (Ata da 134ª reunião ordinária do CONARE).

Internacionalmente, a pressão aumentou sobre a Venezuela. O país fora punido na Organização dos Estados Americanos (OEA) devido ao entendimento de que as eleições foram ilegítimas, além de ter solicitado a permissão do governo venezuelano para o envio de ajuda humanitária. Quanto ao Grupo de Lima, seus representantes enviaram à ONU uma proposta de resolução para condenar a Venezuela pelas violações cometidas em direitos humanos, e denunciaram a questão ao TPI para a investigação de Maduro por crimes contra a humanidade (JUBILUT, FERNANDES, 2018).

3.2. O reconhecimento dos venezuelanos como refugiados

No governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), as relações já ruins com a Venezuela se deterioraram de vez. O governo brasileiro passou a questionar abertamente a existência do Estado Democrático de Direito no país e a legitimidade do governo venezuelano em foros internacionais, referindo-se abertamente a Nicolás Maduro como um ditador (ARAÚJO, 2020). Na abertura da 74ª Assembleia Geral da ONU, Bolsonaro chamou a Venezuela de ditadura que "experimenta a crueldade do socialismo" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2019). Conforme visto no capítulo anterior, Bolsonaro situa-se politicamente à extrema direita e posiciona-se fortemente contra o comunismo.

Ao contrário do tom que utiliza para referir-se aos migrantes bolivianos, haitianos e nigerianos, por exemplo, quando se pronunciava sobre os venezuelanos seu discurso enfatizava que o povo venezuelano era vítima do populismo e da miséria do regime socialista, e relacionava esse regime ao Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, na pessoa dos ex-presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef (BRUMAT, GEDDES, 2023). Segundo Barros e Gonçalves (2019) a estratégia dos bolsonaristas era utilizar a situação externa, a crise multidimensional na Venezuela e o regime de Nicolas Maduro, para promover a coesão interna pela oposição ao socialismo, apresentando seus opositores políticos como apoiadores do

governo venezuelano. Nessa lógica, a situação dos venezuelanos representaria o resultado de um governo socialista, a ser reproduzido no Brasil caso governado pelo PT.

Essa estratégia também foi utilizada pelo seu homólogo nos EUA, Donald Trump, que tentava associar os Democratas mais alinhados à esquerda à situação venezuelana para alavancar sua reeleição em 2020. A partilha da aversão ao governo venezuelano levou a uma aproximação entre Bolsonaro e Trump, que compreendiam que o apoio ao líder da oposição Juan Guaidó era a solução.

Importante mencionar que em janeiro de 2019 o Grupo de Lima reconheceu Guaidó como presidente legítimo da Venezuela, declarando apoio às decisões da Assembleia Nacional. Além do apelo às Forças Armadas e ao Poder Judiciário da Venezuela para reconhecerem Guaidó, o Grupo de Lima adquiriu a uma postura mais combativa, invalidando as iniciativas que objetivassem o diálogo entre Maduro e a oposição (BARROS, GONÇALVES, 2019).

3.2.1. A decisão no âmbito do CONARE

A mudança do governo em 2019 refletiu na mudança de membros do governo no CONARE. O Ministro da Justiça, Sérgio Moro, nomeou Maria Hilda Marsiaj Pinto como Secretária Nacional de Justiça, e conseqüentemente, Presidente do CONARE. Marsiaj Pinto fora subprocuradora-geral da República e atuara na força tarefa da Lava Jato no STJ, e na demarcação de terras indígenas de Passo Grande do Rio Forquilha (GAUCHAZH, 2018). No CONARE, Marsiaj Pinto manifestou ser a questão do fluxo venezuelano uma de suas maiores prioridades e mostrou-se inclinada a lidar com o passivo de solicitações de refúgio no órgão.

O posicionamento do Ministério das Relações Exteriores, por sua vez, liderado por Ernesto Araújo, discípulo de Olavo de Carvalho, criticava o governo venezuelano em foros internacionais, seja através de pronunciamentos oficiais ou através do Grupo de Lima, mostrando-se nada preocupado em manter boas relações bilaterais com a Venezuela (LEOMIL, 2022). No CONARE, seu representante, Ricardo Rizzo, diplomata de carreira e com larga experiência em missões nas Nações Unidas, não se posicionava reticente a soluções que pudessem ter possíveis repercussões de política externa que a decisão de reconhecimento dos venezuelanos como refugiados pudesse causar.

Mantiveram-se no CONARE os atores que apoiavam o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, como os representantes da sociedade civil e da DPU. Manteve-se também o Coordenador Geral, Bernardo Laferté, que vinha defendendo, desde 2018, a necessidade de o CONARE adotar uma maneira mais consistente de aplicação do conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos, ou

seja, do art. 1º, inciso III, da Lei 9.474/97, através de critérios claros e estudos periódicos de situação de país de origem pelo Comitê (LEOMIL, 2022).

O ACNUR teve a alteração de seu representante, agora José Egas, que passou a recomendar com maior ênfase o reconhecimento dos venezuelanos como refugiados e a adoção do reconhecimento *prima facie* como alternativa para solucionar a limitação da capacidade do CONARE em analisar os pedidos individualmente (OCHOA, 2020). Nas reuniões plenárias, Egas mostrava-se à disposição para compartilhar documentos do ACNUR sobre o conceito da Agência de grave e generalizada violação de direitos humanos para que a discussão fosse fomentada e fosse possível chegar a um consenso sobre seus critérios de aplicação (Ata da 137ª reunião plenária do CONARE, 2019).

Na 140ª reunião plenária, em junho de 2019, a pauta sobre a aplicação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela foi rediscutida. Na ocasião, a Coordenação Geral apresentou uma nota técnica em seu favor, que se baseou em estudo prévio de país de origem. A nota técnica utilizou-se das orientações da Declaração de Cartagena de 1984, das considerações do ACNUR e do Ministério das Relações Exteriores sobre a Venezuela.

Finalmente, houve o desenvolvimento de uma metodologia para a aplicação do conceito de “Grave e Generalizada Violações de Direitos Humanos”, que tinha os seguintes critérios de análise sobre o país de origem: 1. violência generalizada; 2. agressão estrangeira; 3. conflitos internos; 4. violação maciça dos direitos humanos; 5. circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública; 6. Nota de Orientação do ACNUR; 7. Posição do MRE.

No primeiro ponto, acerca de violência generalizada, o estudo procurou analisar a situação da segurança interna e de direitos humanos, e o resultado foi a identificação de prisões arbitrárias, violações do devido processo legal, casos de tortura, e grande impunidade. As fontes utilizadas foram relatórios do *Human Rights Watch*, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, do Escritório do Alto Comissariado de Direitos Humanos e de ONGs venezuelanas (TAVARES, CABRAL, 2020).

O segundo critério, de agressão estrangeira foi o único que não se interpretou como aplicável à situação da Venezuela.

No terceiro ponto, sobre conflitos internos, o estudo identificou grupos armados, conhecidos como *Colectivos*, *Megabandas*, *Fuerzas de Libertación Bolivariana*, *Ejército de Libertación Nacional de Colombia* e o *Ejército Popular de Libertación*, que agiam paralelamente ou em conjunto com as forças governamentais, e colocavam a vida, a segurança e a liberdade da população venezuelana em risco.

Sobre o quarto critério, acerca da violação maciça dos direitos humanos, foram consideradas violações de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, com ênfase na privação do acesso à alimentação, à saúde e à educação (TAVARES, CABRAL, 2020).

No quinto critério, sobre as circunstâncias que perturbaram a ordem pública, foram considerados os relatórios da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que demonstraram as interferências do Executivo e do Judiciário na Assembleia Nacional e a violação do princípio de separação dos poderes. Também foram levantados como fatores a corrupção policial, a severa crise econômica, a progressiva violação da liberdade de expressão e a perseguição aos opositores políticos (TAVARES, CABRAL, 2020).

A Nota de Orientação do ACNUR sobre Considerações de Proteção Internacional para os Venezuelanos, por sua vez, tinha o seguinte conteúdo:

Para os Estados que incorporam a definição de refugiado contida na Declaração de Cartagena em sua legislação nacional, ou para os Estados que aplicam essa definição na prática, em observância às diretrizes da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o ACNUR considera que a maioria das pessoas com nacionalidade venezuelana, ou pessoas apátridas que eram residentes habituais na Venezuela, possuem necessidade de proteção internacional conforme os critérios contidos na Declaração de Cartagena, baseado nas ameaças à sua vida, segurança ou liberdade resultante de eventos que atualmente estão perturbando gravemente a ordem pública na Venezuela (BRASIL, 2019).

Por fim, o último ponto a ser considerado na nota técnica, referente ao posicionamento do Ministério das Relações Exteriores, continha:

A Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania informou que o MRE está de acordo com as recomendações [...], relativa ao reconhecimento da prevalência de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em todo o território venezuelano, para efeitos de aplicação do disposto no artigo 1º, inciso III, da lei 9.474/97.

Após a apresentação da nota técnica pela Coordenação-Geral, abriu-se para a votação, na qual o reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela foi aprovado por unanimidade. Pergunta-se o que levou a esse resultado, principalmente se comparado ao resultado da última plenária na qual houve a votação, quando todos os representantes do governo presentes votaram contra. A principal diferença foi a mudança de governo, e a mudança dos representantes do governo no CONARE.

No momento de seu voto, a Secretária Nacional de Justiça, Maria Hilda Marsiaj Pinto nomeada pelo Ministro da Justiça Sérgio Moro, aliado e nomeado pelo Presidente Bolsonaro, afirmou que era “dolorosa ver essa declaração de grave e generalizada violação de direitos

humanos, mas que é um ônus para o CONARE, do qual nós precisamos desempenhar se queremos realmente atender aos nossos irmãos venezuelanos tão sofridos”. Interessante o uso dos termos “irmãos” e “sofridos” para referir-se aos venezuelanos, trazendo a conotação utilizada pelo governo de seu papel de “salvador” dos venezuelanos do socialismo, uma vez que, conforme visto no capítulo anterior, não tinha os direitos humanos como pauta prioritária em sua agenda.

Na ocasião, as recomendações do CONARE para o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela foram:

1. Adotar procedimentos simplificados para a tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refugiado de nacionais venezuelanos;
2. Que seja mantida a indispensabilidade de entrevista de elegibilidade, devendo esta ocorrer ainda que de maneira simplificada;
3. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de excludentes, com base no art. 3º da Lei n. 9.474/97. Sobre este ponto, mister recordar também que a nota de orientação do Acnur reconhece que a condição de refugiado conforme Cartagena não se aplicaria a membros de coletivos e megabandas, entre outros grupos de guerrilha urbana, bem como membros de grupos criminosos organizados e pessoas que se beneficiam materialmente das circunstâncias na Venezuela;
4. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de óbices, por parte de qualquer instituição ou de indivíduo;
5. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de permanência em território nacional, inclusive podendo ser provada por meio de entrevista complementar; e
6. Por fim, considerando as mudanças no contexto interno do país, sugere-se que a atualização da decisão seja feita, no mínimo, após transcorridos 12 meses, a contar da data de decisão inicial pelo Comitê Nacional para os Refugiados, com a ressalva de que pode ser feita a qualquer momento caso haja mudança no contexto fático do país (BRASIL, 2019).

Destaca-se a primeira recomendação, sobre a adoção de procedimentos simplificados, que considerou a capacidade de análise do órgão, que já contava mais de 100.000 solicitações de refúgio venezuelanas pendentes (TAVARES, CABRAL, 2020). Dada a situação e a urgência, apesar da segunda recomendação ter previsto a indispensabilidade de entrevista de elegibilidade, no dia 3 de dezembro de 2019 o CONARE publicou um aditamento à nota técnica, adotando o reconhecimento *prima facie* para os venezuelanos (BRASIL, 2019).

O reconhecimento *prima facie* baseia-se em decisões coletivas, e no caso venezuelano ocorreu pelo cruzamento de banco de dados da Polícia Federal, do Ministério da Justiça, e de antecedentes criminais dos solicitantes (GRILLO, 2019). Ainda em dezembro, 21 mil venezuelanos foram reconhecidos como refugiados pelo CONARE, em janeiro do ano seguinte mais 17 mil, e em agosto mais 7,7 mil (CONARE, 2020). Assim, o Brasil tornou-se o país da América Latina que mais reconheceu venezuelanos como refugiados.

Abaixo encontra-se uma tabela que demonstra quantitativamente como o reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela impactou no reconhecimento dos venezuelanos como refugiados, o que não ocorria nos governos anteriores pela análise de perseguição individual. Logo, a decisão do CONARE de fato expandiu o regime internacional para os refugiados aos venezuelanos.

Tabela 2 – Entrada e saída de venezuelanos, solicitações de reconhecimento da condição de refugiado e deferimentos pelo CONARE de solicitações venezuelanas.

Ano	Nº de entrada de venezuelanos	Nº de saída de venezuelanos	Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado venezuelanas	Deferimentos de solicitações de refúgio venezuelanas
2017	101.320	74.031	17.865	0
2018	227.433	136.371	61.681	5
2019	236.405	111.609	53.713	20.902
2020	47.661	31.874	17.385	24.030
2021	62.419	16.345	22.856	150
2022	161.375	51.881	33.753	2.947

Fonte: Refúgio em Números – OBMigra - formulada pelo autor.

Outro ponto importante demonstrado pelos dados da tabela acima é que tanto o número de entrada quanto o número de saída de venezuelanos são significativos, o que justifica haver uma opção de regularização migratória por autorização de residência para os venezuelanos que desejasse voltar à Venezuela. Entretanto, observa-se que a grande quantidade de solicitações de refúgio no CONARE expresse o desejo do amparado pelo estatuto de refugiado, opção que lhes foi negada até 2018, havendo o reconhecimento de apenas 5 venezuelanos como refugiados nesse ano e nenhum no ano anterior.

Em 2019, após o reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela pelo CONARE, observa-se um salto nos deferimentos, o que somente foi possível devido ao reconhecimento *prima facie*, pois o CONARE não teria outro meio de assegurar o direito de refúgio dos venezuelanos, uma vez que não tinha capacidade burocrática para a análise dos pedidos individualmente.

A tabela traz, ainda, a queda, no ano de 2020, da entrada de venezuelanos no Brasil e das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, em consequência das medidas restritivas à mobilidade humana adotadas pelo governo Bolsonaro no momento da pandemia da Covid-19.

3.4. A política discriminatória de restrição da mobilidade aos venezuelanos

Conforme comentado por essa dissertação, a preocupação do governo em reconhecer os venezuelanos como refugiados não tinha caráter humanitário, o que pode ser exemplificado pela sua resposta de fechamento de fronteiras à pandemia, uma vez que as medidas de restrição à mobilidade foram controversas e discriminatórias com a nacionalidade venezuelana, sob a justificativa de contenção da contaminação da Covid-19.

Em 6 de fevereiro de 2020 foi promulgada a Lei nº 13.979, conhecida como “lei da quarentena”, que dispunha sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus e previa que as autoridades governamentais poderiam restringir excepcional e temporariamente a entrada no País por rodovias, portos e aeroportos, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA.

Diversos países impuseram medidas restritivas à mobilidade humana em resposta à pandemia, o que nos interessa aqui é apontar o caráter discriminatório das portarias do governo brasileiro em relação aos venezuelanos, como a portaria sobre o fechamento de fronteiras nº 120, de 17 de março de 2020, assinada pelos Ministros da Casa Civil, da Justiça e Segurança Pública e da Saúde, respectivamente, Walter Braga Netto, Sergio Moro e Luiz Henrique Mandetta, que dispôs sobre “a restrição excepcional e temporária de entrada no país de estrangeiros **oriundos da República Bolivariana da Venezuela**, conforme recomendação da ANVISA” por rodovias ou meios terrestres (BRASIL, 2021).

Conforme visto anteriormente, o maior fluxo migratório de venezuelanos estava na região fronteira entre Brasil e Venezuela, no estado de Roraima, e os migrantes entravam majoritariamente por via terrestre. Assim, a partir da portaria nº 120/2020, a fronteira terrestre com a Venezuela foi fechada e os venezuelanos impedidos de entrarem no Brasil, sob a justificativa da dificuldade do Sistema Único de Saúde em comportar o tratamento de estrangeiros infectados e de conter a disseminação da doença.

Em seu artigo 6º, a portaria nº 120/2020 previa as consequências do seu descumprimento. O inciso I alegava que haveria a responsabilização civil, administrativa e penal do agente infrator e o inciso II informava que ocorreria sua deportação imediata. Por fim, previa-se a inabilitação do pedido de refúgio. Observa-se que uma série de normas do regime internacional para os refugiados foram violadas nessa portaria.

Em primeiro lugar, há o desrespeito da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, que versa sobre a não discriminação e a não aplicação de sanções penais à entrada ou permanência irregulares. Em segundo lugar, a deportação imediata viola o princípio do *non-refoulement*, previsto no art. 33 da Convenção supracitada, considerado norma de *jus cogens*, de obrigação *erga omnes* (CARVALHO RAMOS, 2020).

Em terceiro lugar, a portaria nº 120/2020 é contrária aos preceitos do ordenamento jurídico brasileiro, pois viola o art. 7º da Lei 9.474/97, que prevê que o refugiado que chegar no território brasileiro terá o direito de solicitar refúgio na fronteira, e os princípios da Lei de Migração nº 13.445/2017, que promovem a regularização documental, a garantia do direito à reunião familiar e o repúdio à retirada compulsória de pessoa em situação migratória irregular.

No caso de deportação, a Lei 13.445/2017 prevê que o deportando deve receber notificação, onde conste as irregularidades cometidas e o prazo para saná-las. Prevê também que os procedimentos devem respeitar o contraditório e a ampla defesa e a garantia de recurso. Ademais, prevê que não haverá repatriação, deportação ou expulsão quando subsistirem motivos para acreditar que a medida colocará em risco a vida ou a integridade do indivíduo.

Em seguida, em 29 de abril de 2020, foi publicada a portaria nº 204, que dispunha sobre a restrição da entrada de estrangeiros pela via terrestre. O art. 4º listava aqueles que estariam aptos a entrar no território brasileiro, ou seja, as exceções: o imigrante com residência de caráter definitivo, por prazo determinado ou indeterminado, o imigrante que tenha cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador brasileiro, e o imigrante portador de Registro Nacional Migratório (RNM). Entretanto, o §3º alegava que as hipóteses de exceção não se aplicavam aos estrangeiros **provenientes da Venezuela**. Carvalho Ramos (2020) aponta que “foi a única portaria de fechamento de fronteira que negou acesso ao país ao não nacional com residência permanente no Brasil”.

Ainda, quando previu que a restrição da mobilidade não impedia “o tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas com linha de fronteira exclusivamente terrestre”, a portaria nº 204/2020 excluiu a fronteira com a Venezuela, onde há a divisa de Pacaraima com Santa Elena de Uiarén. Esse foi o único ponto fronteiriço em que os residentes de cidades-gêmeas foram impedidos de entrar no território brasileiro.

Não há fundamentação jurídica ou sanitária que justifique os venezuelanos terem sido alvo de exceções particulares. Aliás, a Conectas Direitos Humanos procurou a ANVISA, que respondeu que a recomendação de impedimento de entrada no país contra venezuelanos pelas fronteiras terrestres não partiu da Agência (CONNECTAS, 2021). Juntamente com a Missão Paz, a ONG protocolou uma representação no Ministério Público Federal pedindo investigação sobre as medidas discriminatórias. Além disso, a Defensoria Regional de Direitos Humanos no Rio Grande do Sul e a Caritas Arquidiocesana de São Paulo editaram uma recomendação conjunta para questionar a legalidade da inabilitação do pedido de refúgio presente nas portarias acima (CHAVES, 2020).

Apesar de diversos países também terem adotado políticas de fechamento de fronteiras, Filippo Grandi, o então Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, manifestou sua preocupação com as medidas que inabilitavam o pedido de refúgio: “Garantir a saúde pública e proteger os refugiados não são questões que se anulam. Isso não é um dilema. As leis podem ser respeitadas mesmo quando os governos adotem medidas rigorosas para proteger a saúde pública, inclusive nas fronteiras” (MARINI, OLIVEIRA, 2020).

Nesse sentido, Liliana Jubilut (2020) afirmou que uma solução que não desrespeitasse os direitos dos venezuelanos seria possível de ser aplicada, aproveitando a estrutura já existente da Operação Acolhida, por exemplo, que poderia ser adaptada para a adoção das medidas sanitárias necessárias, como o estabelecimento de autoteste e quarentena. Infelizmente, o governo federal manteve as portarias discriminatórias contra os venezuelanos. Parece que socorrer os irmãos venezuelanos não era mais tão importante, seus direitos humanos foram violados em nome da segurança nacional.

CONCLUSÃO

O regime internacional para os refugiados, da forma que os Estados o constituíram, reforçou o princípio da soberania estatal, deixando a critério dos atores nacionais a elaboração das regras de entrada e dos procedimentos de reconhecimento da condição de refugiado. O regime, conforme discutido nesta dissertação, é politizado, e sua aplicação será resultado dos incentivos para os atores políticos nacionais, que possuem vontades e interesses próprios. Pode-se dizer que as decisões sobre refúgio em certas ocasiões terão como prioridade a soberania, e, em outras, a universalização dos direitos humanos.

No começo dos anos 2000 países latino-americanos passaram a questionar as políticas migratórias restritivas do norte global (ACOSTA, FREIER, 2015) e governos de esquerda recém-eleitos procuraram diferenciar-se das práticas anti-imigração dos EUA e da Europa, adotando uma política migratória mais liberal, que fazia sentido no momento, uma vez que a região não recebia grandes fluxos de imigrantes e refugiados (ACOSTA, FREIER, 2015). No entanto, esse paradigma foi colocado à prova com o intenso fluxo migratório venezuelano, que evidenciou as dificuldades de implementação do regime internacional para os refugiados, principalmente devido à falta de capacidade administrativa e mudanças na arena política (ACOSTA, FREIER, 2015).

Utilizando-se da conceptualização de Betts (2013), os venezuelanos enquadram-se no que ele definiu como migrantes de sobrevivência, pois nem todos se enquadram nos critérios de perseguição individual elencados pela Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, mas necessitam do estatuto de refugiado para acessarem a proteção internacional. Na região latino-americana o regime internacional para os refugiados foi expandido para incluir os migrantes de sobrevivência através da elaboração de uma definição ampliada de refugiado na Declaração de Cartagena de 1984, tornando possível, assim, que os venezuelanos fossem reconhecidos como refugiados pelos países da região que a adotaram em suas leis nacionais.

Todavia, a ratificação da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 e de seu Protocolo de 1964, a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional, juntamente com a incorporação da definição ampliada de refugiado baseada na Declaração de Cartagena de 1984 não foram suficientes para garantir o acesso dos venezuelanos ao estatuto de refugiado. Isso porque a extensão da condição de refugiado aos migrantes de sobrevivência é uma decisão mais suscetível à politização, pois como as causas da migração são diversas e complexas, torna-se mais difícil categorizá-la.

Conforme aqui exposto, as lacunas e as imprecisões do regime internacional para os refugiados permitem que os Estados tenham margem para a consideração de fatores externos à preocupação com os direitos humanos na decisão de reconhecimento da condição de refugiado de uma nacionalidade. Uma vez que cabe a cada Estado escolher quando e como aplicar a definição ampliada de refugiado, observam-se diferentes níveis de sua implementação. Conforme comentado pelo próprio ACNUR, as orientações para a interpretação da Declaração de Cartagena de 1984 são pouco desenvolvidas na região latino-americana e as autoridades nacionais dificilmente consultam suas previsões quando oferecem proteção internacional (ACNUR, 2013).

Na região latino-americana, apesar da maioria dos países terem incorporado nas suas leis nacionais a definição de refugiado da Declaração de Cartagena de 1984, apenas Brasil e México aplicaram-na ao caso dos venezuelanos. No Brasil, a Lei 9.474/97 internalizou a Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951 e seu Protocolo de 1967, e expandiu a definição de refugiado ao incorporar, mesmo que parcialmente, a definição da Declaração de Cartagena de 1984 no seu art. 1º, inciso III, que considera como refugiados as pessoas que fogem de grave e generalizada violação de direitos humanos no país de origem.

A Lei 9.474/97, todavia, não definiu os critérios de aplicação do inciso III e tampouco definiu o conceito de “generalizada violação de direitos humanos”, o que torna a implementação do regime internacional para os refugiados mais suscetível ao debate político. Conforme apontado no segundo capítulo, o engajamento real com o regime internacional para os refugiados no Brasil fora historicamente considerado em termos de potenciais impactos políticos e econômicos, quando tinha conexão com outros fatores de interesse interno e externo do país (LEOMIL, 2022; MOREIRA, 2012). Sartoretto (2018) afirma que a interpretação e a implementação da definição ampliada de refugiado no Brasil mostraram-se conservadoras e restritivas na maioria dos casos, como exemplificado pelo caso dos haitianos, onde optou-se por um mecanismo de proteção complementar do que o reconhecimento do estatuto de refugiado, mesmo em um governo considerado progressista em matéria de política migratória.

Portanto, considera-se que a expansão do regime internacional para os refugiados não se condiciona ao tipo de regime no país de acolhimento. De acordo com o modelo de *regime stretching* de Betts (2013), a implementação do regime internacional de refúgio no âmbito doméstico aos migrantes de sobrevivência dependerá dos incentivos internos e externo para a elite governamental, independentemente de se tratar de um regime progressista ou conservador.

Retomando o modelo de *regime stretching*, no primeiro nível, de negociação internacional, o regime internacional para os refugiados ampliou-se na região latino-americana

para incluir os migrantes de sobrevivência através da formulação da Declaração de Cartagena de 1984 e de sua definição ampliada de refugiado. No segundo nível, de internalização da norma, a definição ampliada de refugiado da Declaração de Cartagena de 1984 foi incorporada à Lei 9.474/97, expandindo a proteção internacional aos migrantes de sobrevivência que fogem de grave e generalizada violação de direitos humanos.

No terceiro nível, de implementação do regime, o reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, provou-se uma decisão politizada (ACOSTA, MADRID, 2020; SILVA, 2020; TAVARES, CABRAL, 2020). A pauta fora levantada pela sociedade civil, pela Defensoria Pública da União e pelo ACNUR por diversas vezes, que cobravam um posicionamento do CONARE frente ao fato da situação emergencial dos venezuelanos e de muitos encontrarem-se em situação irregular, pois não tinham sua condição de refugiado reconhecida e nem os documentos de país de origem exigidos pelos arranjos de residência temporária, principalmente as crianças. Todavia, esses atores só possuíam um voto no órgão, concentrado na sociedade civil.

No governo Temer optou-se por postergar o debate e resistir através de diversas portarias que facilitavam o acesso à residência temporária, o que era uma preocupação devido ao caráter discricionário das resoluções normativas e das portarias interministeriais, que podiam ser revogadas quando o governo assim desejasse (OCHOA, 2020). E ao fato da autorização de residência não se equivar à proteção internacional. Nesse governo, um dos fatores de politização do debate, que serviu de argumento do governo para o não reconhecimento dos venezuelanos como refugiados, foi a falta de capacidade burocrática do órgão para a análise das solicitações de refúgio, que já enfrentava um acúmulo importante de solicitações pendentes, não apenas dessa nacionalidade.

A pauta apenas avançou após a transição de governo, sendo a decisão condicionada pela política nacional e não pela preocupação com os direitos humanos dos venezuelanos. O governo Bolsonaro, aliás, caracterizava-se pelo desrespeito dos padrões internacionais de direitos humanos, havendo retrocessos em matéria migratória como a retirada do Brasil do Pacto Global de Migrações das Nações Unidas, a tentativa de emenda ao PL que alteraria a Lei de Migração 13.445/2017, e o conteúdo das portarias 666/2019 e 770/2019.

O que essa pesquisa observou é que não se pode compreender o reconhecimento dos venezuelanos como refugiados sem olhar para os interesses de política externa brasileira, para a oposição do governo Bolsonaro ao regime de Nicolás Maduro, associado estrategicamente aos governos de oposição do Partido dos Trabalhadores. A política externa refletia-se também nos interesses internos do governo, que tinha como objetivo diferenciar-se dos governos de

esquerda, acusando-os de serem os causadores da miséria, e agradar o eleitorado nacional ao incentivar uma retórica anticomunista e antipetista. Logo, houve a instrumentalização do refúgio para alcançar seus interesses políticos, inclusive de reeleição.

O Ministério das Relações Exteriores condenava o governo venezuelano, e mostrava-se indiferente a soluções que pudessem prejudicar as relações bilaterais com a Venezuela (LEOMIL, 2022). Ademais, Bolsonaro procurava estreitar relações com os Estados Unidos da América, cujo presidente também condenava Nicolás Maduro, e com outros países de ideologia de direita, que pressionavam e deslegitimavam o governo venezuelano através do Grupo de Lima.

Outro incentivo para o governo em reconhecer os venezuelanos como refugiados foi a atração de recursos internacionais para a assistência dessa população em território brasileiro. Os gastos com migrantes e refugiados, em especial direcionados a Operação Acolhida, eram criticados pelo seu eleitorado e por parlamentares ligados ao governo (BERGAMO, 2019). Os recursos internacionais seriam um meio de cumprir a promessa de Bolsonaro de promover medidas de austeridade e diminuir a dívida pública, ao mesmo tempo em que lidava com a situação emergencial dos venezuelanos em território nacional. Entre os anos de 2017 e 2020 o orçamento anual do ACNUR para operações no Brasil saltou de US\$ 4 milhões para US\$ 47 milhões (UNHCR, 2020). Além disso, a plataforma de financiamento regional do ACNUR para venezuelanos deslocados na região, R4V, destinou cerca de US\$ 82 milhões para operações no Brasil entre 2019 e 2020 (R4V, 2020).

Considera-se pertinente para o aprofundamento da discussão em pesquisas futuras a realização de entrevistas com os atores-chave na decisão de reconhecimento dos venezuelanos como refugiados, como representantes do governo, ACNUR, DPU e sociedade civil no CONARE, o que não foi possível nesta dissertação. Todavia, pode-se concluir pelos elementos aqui presentes que o modelo de Betts (2013) é adequado para explicar a expansão do regime internacional para os refugiados (*regime stretching*) aos venezuelanos no Brasil. A imprecisão dos critérios de aplicação de grave e generalizada violação de direitos humanos contribuíram para a politização da decisão e tornaram a aplicação da definição ampliada de refugiado resultado de um “ambiente propício, politicamente conveniente” (SOUZA, 2019), e não derivada de preocupações humanitárias. Logo, as medidas de restrição a mobilidade durante a pandemia da Covid-19, que violaram especificamente os direitos dos venezuelanos.

Referências bibliográficas

- ACHARYA, Amitav. 2004. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International organization*, V. 58 (2), p. 239-275. New York, USA: Cambridge University Press.
- ACOSTA, Diego; FREIER, F; BLOUIN, C. La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas, Documento de trabalho nº 3 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. 2019.
- ACOSTA, Diego; ESPINOZA, Marcia V.; BRUMAT, Leiza. Brazil's Migration Governance: Hidden actors, the New Law and the 2018 Presidential Elections. 2018. Disponível em: <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/brazils-migration-governance-hidden-actors-new-law-2018-presidential-elections/>. Acesso em: 11 março 2023.
- ACOSTA, Diego; FREIER, Luisa F. 2015. Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America. *International Migration Review* 49 (3):659-696.
- ACOSTA, Diego Arcarazo; SARTORETTO, Laura Madrid. 2020. Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos em Brasil. *Análisis Carolina* (9).
- ACNUR. *Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina*. 2004. Disponível em: <www.acnur.org/t3/.../documentos/?tx...>. Acesso em: 05 fev. 2022.
- ACNUR. Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. In: Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado. Lisboa: ACNUR, 1996.
- ACNUR, 2007. Brasil sedia encontro sobre reassentamento na América Latina. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/brasil-sedia-encontro-sobre-reassentamento-na-america-latina/?L=type>>. Acesso em: 25 jan. 2021.
- ACNUR, 2011. Government of Brazil: UNHCR donor profile and donor history. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e4929a6&submit=GO>>. Acesso em 10 nov. 2021.
- ACNUR. ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena. 29.07.2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/07/29/acnur-parabeniza-brasilpor-reconhecer-condicao-de-refugiado-de-venezuelanos-com-base-nadeclaracao-de-cartagena/>>. Acesso em: 30.10.2020
- ACNUR. 2015. Guidelines on International Protection n. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status. Genebra. UNHCR. <https://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>.
- ACNUR, 1951. Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiado_s.pdf. Acesso em: 22 de agosto de 2020.
- ACNUR. 1981. Report of the Meeting of the Expert Group on Temporary Refuge in Situations of Large-Scale Influx (Geneva, 21-24 abril 1981) UN Doc. EC/SCP/16, 3 Jun. 1981, para. 37.
- ACNUR. 2023. Governança. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/governanca/>. Acesso em: 12 de junho de 2023.
- ACNUR. 2023. Deslocamento forçado atinge novo recorde em 2022, e ACNUR pede ação conjunta. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2023/06/14/deslocamento-forcado-atinge-novo-recorde-em-2022-e-acnur-pede-acao-conjunta/#:~:text=O%20principal%20relatório%20anual%20do,relação%20ao%20ano%20anterior%2C%20>
- AGÊNCIA BRASIL. 2019. Ministério revoga refúgio de paraguaios acusados de extorsão. 23 jul. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-07/ministerio-revoga-refugio-de>

paraguaios-acusados-deextorsao (<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-07/ministerio-revoga-refugio-de-paraguaios-acusados-de-extorsao>).

AGÊNCIA BRASIL. 2016. Venezuela é suspensa do Mercosul. [Online] Available at: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-12/venezuela-e-suspensa-do-mercosul>

ALMEIDA, Guilherme Assis de. 2000. Não violência: princípio do direito internacional dos direitos humanos. Doutorado. Direito. Universidade de São Paulo (USP).

ALMEIDA, Guilherme Assis de. 2001. Direitos humanos e não-violência. São Paulo: Atlas.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. 2015. O triângulo invertido: indignidade da pessoa e grave violação de direitos humanos no Brasil. Sistema Penal & Violência. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito. Programa de Pós-graduação em Ciências Criminais, v.7, p. 18-29.

ALVES, L. (2017) 'President Temer Vetoes Immigration Amnesty for Foreigners in Brazil'. Rio Times Online. 26May 2017. [WWW document]. URL <http://riotimesonline.com/brazilnews/rio-politics/president-temer-vetoes-amnesty-for-foreigners-in-brazil/> [accessed 3 July 2021].

ANDRADE, José Henrique Fischel de. 2006. A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas—sua gênese no período pós-guerra (1946-1952). Doutorado.Relações Internacionais. Universidade de Brasília (UNB).

APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S.; JUBILUT, Liliana Lyra. 2013. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral.

ARAÚJO, Ernesto. 2020. A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores — 2019. Brasília: FUNAG.

ARENDDT, Hannah. As origens do totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ASANO, Camila Lissa; TIMO, Pétala Brandão. A nova Lei de Migração no Brasil e os direitos humanos. Rio de Janeiro. 2017. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos>.

ASSIS, G. de O. 2018. Nova lei de migração no Brasil: avanços e desafios. Em R. Baeninger, L. M. Bógus, J. B. Moreira, L. R. Vedovato, D. Fernandes, M. R. de Souza, C. S. Baltar, R. G. Peres, T. C. Waldman, L. F. Aires Magalhães, (Eds.), Migrações Sul-Sul (pp. 609-623). Campinas: NEPO/UNICAMP.

ATO DECLARATÓRIO DO PRESIDENTE DA MESA Nº 28, de 15 de maio de 2019. Câmara dos Deputados. Diário Oficial União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atodecpm/2019/atodeclaratoriodopresidentedamesa-28-15-maio-2019-788108-norma-cn.html>. Acesso em 29 de maio de 2022.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. 2010. A Lei Brasileira de Refúgio –Sua história. In Refúgio no Brasil. A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (org), 1ª edição. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, p. 10-21.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. 2010. Brazil and The Spirit of Cartagena.

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. S. B. 2019. Fragmentação da governança regional, o Grupo de Lima e a política externa brasileira. Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP, v. 2, n. 3, p. 6-39.

BBC BRASIL. 2018. Maduro vence eleição em meio a acusações de manipulação do pleito e boicote da oposição. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-44192653>.

BBC BRASIL, 2018. O que mudou na Venezuela 20 anos após triunfo de Hugo Chávez. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46483717>. Acesso em: 10 de janeiro 2020.

- BBC BRASIL. 2019. “Não bastasse Trump, agora Bolsonaro nos cria dificuldades”, diz líder de associação de imigrantes brasileiros nos EUA. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47619269>. Acesso em: 02 de março de 2023.
- BBC MUNDO. 2015. Oposición en Venezuela obtiene histórica victoria en las elecciones parlamentarias. Disponível em: http://www.bbc.com/mundonoticias2015/12/151204_venezuela_parlamentarias_oposicion_chavismo_dp. Acesso em: 28 set. 2020.
- BETTS, Alexander. *Survival Migration: failed governance and the crisis of displacement*. Ithaca: Cornell University Press, 2013.
- BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil. 2010. (Ed.). *Refugees in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil; MILNER, James. 2012. Paul White, UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection (Second edition). *Journal of Refugee Studies*, Volume 25, Issue 2, June 2012, Pages 310–312.
- BETTS, Alexander; COLLIER, P. 2017. *Refuge: Rethinking Refugee Policy in a Changing World*. Oxford University Press.
- BLOUIN, Cécile; BERGANZA, Isabel; FREIER, Luisa F. 2020. The spirit of Cartagena? Applying the extended refugee definition to Venezuelans in Latin America. *Forced migration review* (63), p. 64-66. Oxford: Refugee Studies Centre.
- BRASIL. Decreto-lei n. 7.967 de 18 de setembro de 1945. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=34577&tipoDocumento=DEL&tipoTexto=PUB>. Acesso em: 25 set. 2022.
- BRASIL. Presidência da República. Lei n. 6815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6815.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. São Paulo: Atlas, 2004.
- 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: 16 jan. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017b. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9199-20-novembro-2017-785772-publicacaooriginal-154263-pe.html>. Acesso em: 06 abr. 2022.
- BRASIL. Lei n. 9.474 de 22 de julho de 1997. In: ACNUR; IMDH. Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados. Brasília, 2010.
- BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos I. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2009.
- BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos III. 2010. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2011
- BRASIL. Portaria 666 de 25 de julho de 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569> (<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569>).
- BRASIL. Resolução Normativa Nº 126, de 02 de março de 2017. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiro. Diário Oficial da União, Brasília, 03.03.2017. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>. Acesso em: 30.10.2020.

BRASIL. Portaria Interministerial Nº 9, de 14 de março de 2018. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, a fim atender a interesses da política migratória nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 15.03.2018a. Disponível em: <<https://www.refworld.org/es/topic,57f504723c,,5aaaac654,0,,,html>>. Acesso em: 30.10.2020.

BRASIL. Portaria Interministerial Nº 15, de 27 de agosto de 2018. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_Nº_15_DE_27_DE_AGOSTO_DE_2018.pdf. Acesso em: 30 de maio de 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Nota Técnica n.º 3/2019/CONARE Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ PROCESSO ONº08018.001832/2018-01 INTERESSADO: COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS - CONARE ESTUDO DE PAÍS DE ORIGEM - VENEZUELA. 13.06.2019a. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collectivenitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origemvenezuela.pdf/@@download/file>. Acesso em: 30.10.2020.

BRASIL. Nota Técnica n.º 12/2019/CONARE Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ PROCESSO Nº 08018.001832/2018-01 INTERESSADO: COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE - ESTUDO DE PAÍS DE ORIGEM - VENEZUELA – ADITAMENTO. 03.12.2019b.

BRASIL. 2020. Presidência da República. Portaria n. 120, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.

BRASIL. 2020. Presidência da República. Portaria n. 204, de 29 de abril de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, por via terrestre, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.

BRASIL DE FATO. 2022. Governo Bolsonaro extingue Comissão de Mortos e Desaparecidos, que apurava crimes da Ditadura. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/12/16/governo-bolsonaro-extingue-comissao-de-mortos-e-desaparecidos-que-apurava-crimes-da-ditadura>. Acesso em: 20 de julho de 2023.

BRUMAT, Leiza; GEDDES, Andrew. 2023. Refugee recognition in Brazil under Bolsonaro: the domestic impact of international norms and standards, *Third World Quarterly*, 44:3, 478-495.

CARNEIRO, Wellington Pereira. Entrevista concedida pelo oficial de proteção do ACNUR no Brasil e representante no CONARE. Brasília, 2009. In MOREIRA, Julia Bertino. 2012. Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010). Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas.

CARTA CAPITAL. 2019. Entenda o Pacto Global de Migrações da ONU que o Brasil deixou. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/educacaocarta-explica/entenda-o-pacto-global-de-migracoes-da-onu-que-o-brasil-deixou/>. Acesso em: 30 de junho de 2023.

CARTA CAPITAL. 2022. A herança maldita de Bolsonaro para os Direitos Humanos, segundo a Transição. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/a-heranca-maldita-de-bolsonaro-para-os-direitos-humanos-segundo-a-transicao/>. Acesso em: 15 de julho de 2023.

CARVALHO RAMOS, André de. 2010. O princípio do Non-refoulement no direito dos refugiados: do ingresso à extradição. *Revista dos Tribunais*, v. 892, p. 347-376.

CARVALHO RAMOS, André de. 2017. The counter-majoritarian essence of the international human rights processes: how to achieve the dialogue among courts? *BOLETIM DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO INTERNACIONAL*, v. 103, p. 323-348.

CARVALHO RAMOS, André de. 2011. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (Org.). 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. 1 ed. São Paulo: CL-A Editora, v.1, p. 15-44.

CARVALHO RAMOS, André de. 2020. Construindo Muralhas: O Fechamento de Fronteiras de na Pandemia do Covid-19.

CARVALHO RAMOS, André de; LEITE, Larissa. 2021. Devido Processo Legal como Garantia Essencial ao Direito dos Refugiados. In RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (Org.). 70 Anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados - (1951-2021): Perspectivas de Futuro. Brasília: ACNUR Brasil.

CASARÕES, Guilherme. 2019. Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro. *Pensamiento Propio*, v. 24, p. 231-274.

CASA CIVIL, 2009. Decreto Nº 6.975, de 7 de outubro de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm. Acesso em: 13 de junho 2023.

CASA CIVIL. 2021. Sobre a Operação Acolhida. Presidência da República. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2/sobre-a-operacao-acolhida-1>. Acesso em: 22 de maio de 2023.

CASTRO, Flávia Rodrigues; SALLES, Denise M. N. N. Lopes; LOUREIRO, Gustavo do Amaral. 2021. Direitos Humanos, Mídia e Refúgio: uma análise sobre a Construção da Narrativa acerca dos Migrantes Venezuelanos no Brasil. *Revista Direitos Humanos E Democracia*, 9(17), 60–71.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. 2002. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: Ed.UNB. 2ª ed.

CHAVES GARCIA, Carlos Alberto. 2020. La crisis política en Venezuela y el papel del Grupo de Lima: balance y desafíos de su acción diplomática. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol.15 (1), p.177-193. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

CNIG – Conselho Nacional de Imigração. Ata da reunião ordinária de novembro de 2010. Brasília, 2010b. Disponível em: http://trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/atas/item/download/1789_648aa372464b5925a6891b94cc86c84f.

CNIG – Conselho Nacional de Imigração. Ata da reunião ordinária de março de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.mtsp.gov.br/mais-informacoes/cni/atas/item/download/1789_648aa372464b5925a6891b94cc86c84f. Acesso em 15 de maio. 2023.

CNIG – Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração n. 97, de 12 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a concessão de visto permanente previsto no art. 16 da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Brasília, 2012.

COMBLIN, Joseph. 1978. A Ideologia da Segurança Nacional: O Poder Militar na América Latina. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

COMISSÃO DE ESPECIALISTAS PARA ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETO DE LEI DE MIGRAÇÕES E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS MIGRANTES NO BRASIL: instituída pelo Ministério da Justiça pela Portaria nº 2.162/2013. Relatório final. Brasília, 31 de julho de 2014. p. 1-50. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

CONARE. 2012. Resposta requerimento de informações sobre Haitianos. Of. n. 042/CONARE/2012, publicado em Conectas.org [<http://www.conectas.org/arquivos/multimedia/PDF/65.pdf>]. Disponibilidade: 09 de junho de 2019.

CONARE. 2018. Minuta da 128ª Reunião Plenária. Brasília. Acesso em setembro de 2021. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/minuta-de-ata-da-128a-reuniao-ordinaria.pdf/view>.

CONARE. 2018. Minuta da 133ª Reunião Plenária. Brasília. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei_mj_ata_133.pdf. Acesso em 03 de setembro de 2022.

CONARE. 2019. Minuta da 137ª Reunião Plenária. Brasília. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei_mj_ata_137.pdf. Acesso em 03 de setembro de 2022.

CONARE. 2016. Minuta da 114ª Reunião Plenária. Brasília. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei_ata_mj_114.pdf. Acesso em 03 de setembro de 2022.

CONARE. 2016. Minuta da 118ª Reunião Plenária. Brasília. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei_mj_ata_118.pdf. Acesso em 03 de setembro de 2022.

CONARE, 2016. Refúgio em Números – 2ª Edição. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-2e.pdf. Acesso em: 22 de agosto de 2022.

CONARE, 2017. Refúgio em Números – 3ª Edição. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes>. Acesso em 26 de julho de 2023.

CONARE, 2018. Refúgio em Números – 4ª Edição. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes>. Acesso em 26 de julho de 2023.

CONARE, 2019. Refúgio em Números – 5ª Edição. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes>. Acesso em 26 de julho de 2023.

CONARE, 2020. Refúgio em Números – 6ª Edição. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes>. Acesso em 26 de julho de 2023.

CONARE, 2021. Refúgio em Números – 7ª Edição. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes>. Acesso em 26 de julho de 2023.

CONARE, 2022. Refúgio em Números – 8ª Edição. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes>. Acesso em 26 de julho de 2023.

CONNECTAS. 2020. Governo Bolsonaro desconsidera orientação da ANVISA sobre fechamento de fronteiras. Disponível em: <https://www.connectas.org/noticias/governo-bolsonaro-desconsideraorientacao-da-anvisa-sobre-fechamento-de-fronteiras/>. Acesso em: 11 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. (2012). Resolução n. 97, publicado em portal.mte.gov.br [<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135687F345B412D/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf>].

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. (2013). Resolução n. 102, publicado em portal.mte.gov.br [<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3DCADFC3013E654069C31B65/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20N%C2%B0%20102,%20de%202026-04-2013.pdf>]. Disponibilidade em: 09 de junho de 2019.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). O Brasil nas Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2007.

CORREIO BRAZILIENSE. 2022. Quem era Olavo de Carvalho, guru do governo Bolsonaro, morto aos 74 anos. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2022/01/4980044-quem-era-olavo-de-carvalho-guru-do-governo-bolsonaro-morto-aos-74-anos.html>. Acesso em: 23 de julho de 2023.

COSTA, Pe. G. 2012. A. Haitianos em Manaus: dois anos de imigração – e agora! Travessia – Revista do Migrante, ano XXV, n. 70, p. 91-97.

CSNU. 2004. Resolution 1542, Adopted by the Security Council at its 4961st Meeting, S/Res/1542, de 30 abr. 2004. Nova Iorque: Conselho de Segurança das Nações Unidas.

DAUER, G.; MACÊDO, M. Fernandes Rodrigues de. 2021. Política exterior brasileira y migración venezolana. *Estudios Internacionales*, Vol. 53 (200), p. 45. Santiago: Universidad de Chile.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 421-430.

DW (2018) Quantos Brasileiros vivem fora do país? 22 junho 2018. [WWW document]. URL <https://www.dw.com/pt-br/quantos-brasileiros-vivem-fora-do-pa%C3%ADs/a-44338466> [acesso em 14 abril 2020].

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virginia de. 2017. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *Revista brasileira Estudos Populacionais*, Belo Horizonte, v.34, n.1, p.145-161, jan./abr.

FELLER, Erika. 2011. A Convenção para Refugiados, aos 60 anos: ainda adequada a seu propósito? In: *Caderno de Debates* 5, Brasília: ACNUR e IMDH, pp. 13-32.

FILOMENO, F. A., T. J. VICINO. 2021. “The Evolution of Authoritarianism and Restrictionism in Brazilian Immigration Policy: Jair Bolsonaro in Historical Perspective.” *Bulletin of Latin American Research* 40(4): 598–612.

FINNEMORE, Martha. 1996. Normas, culture, and world politics: insights from sociology’s institutionalism. *International Organization*. Vol.50 (2), p.325-347. New York, USA: Cambridge University Press

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. 1998. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, Vol. 52, No. 4, *International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics* (Autumn, 1998), pp. 887-917.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. 2017. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*, por Liliana L. Jubilit e Gabriel G. Godoy, 41-80. Brasília. Quartier Latin.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. 2019. The 1984 Cartagena Declaration: A Critical Review of Some Aspects of Its Emergence and Relevance. *Refugee Survey Quarterly*, 38, 341–362.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. 2021. Aspectos históricos, jurídicos e políticos da proteção de refugiados no Brasil (1951-1997). *X Anuário Brasileiro de Direito Internacional*.

FISCHEL DE ANDRADE, José H.; MARCOLINI, Adriana. 2002. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. *Revista brasileira política internacional* 45 (1) Jun.

FREIER, Luisa. F. 2015. A Liberal Paradigm Shift?: A Critical Appraisal of Recent Trends in Latin American Asylum Legislation. In *Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges*, editado por Jean- Pierre Gauci, Mariagiulia Giuffré and Evangelina Tsourdi, 118–145.

FOSTER, Michelle. 2007. *International refugee law and socio-economic rights: refugee from deprivation*. New York: Cambridge University Press.

FOLHA DE SÃO PAULO. 2019. Em segundo discurso, Bolsonaro diz que Brasil 'começa a se libertar do socialismo'. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/em-segundo-discurso-bolsonaro-diz-que-brasil-comeca-a-se-libertar-do-socialismo.shtml>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas; TAN, Nikolas F. 2017. The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy. *Journal on migration and human security*, Vol. 5 (1), p. 28-56. Los Angeles.

GAUCHAZH, 2018. Moro define Maria Hilda Marsiaj Pinto como secretária nacional de Justiça. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2018/12/moro-define-maria-hilda-marsiaj-pinto-como-secretaria-nacional-de-justica-cjpsoz3dg0lwm01pi9j8ez0gf.html>. Acesso em 20 de junho de 2023.

GEDDES, A.L. H. Abdou, M. V. ESPINOZA; L. BRUMAT. 2019. *The Dynamics of Regional Migration Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

GODOY, Gabriel Gualano de. O Caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (Org.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. 1ed.São Paulo: CL-A Editora, pp. 45-68.

GOODWIN-GILL, Guy. 2000. Migration: international law and human rights. In: GHOSH, Bimal (Ed.). *Managing Migration: time for a new international regime?* Oxford: Oxford University Press.

GOODWIN-GILL, Guy. 2008. The Politics of Refugee Protection. *Refugee survey quarterly*, Vol. 27 (1), p. 8-23. Oxford: Oxford University Press.

GOODWIN-GILL, Guy. MACADAM, Jane. 2007. *The Refugee in International Law*. 3rd Edition. Oxford Public International Law.

GONÇALVES, Fernanda C.; LOUREIRO, Gustavo; ORNELLAS, Flávia. 2018. A política externa brasileira para refugiados: entre a lógica das consequências e a lógica da adequação. *Estudos Internacionais*. Vol. 6 (1), p. 5-26. Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais.

GORLICK, Brian. 2000. *Human rights and refugees: enhancing protection through international human rights law*. Geneva: UNHCR.

GORLICK, Brian. 2003. Refugee protection in troubled times: reflections on institutional and legal developmente at the crossroads. In: STEEINER, Niklhaus; GIBNEY, Mark; LOESCHER, Gil (eds.). *Problems of protection: the UNHCR, refugees and human rights*. New York: Routledge, p. 79-99.

GRILLO, Marco. Governo brasileiro concede status de refugiado para mais de 21 mil venezuelanos. *O Globo*, 05.12.2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/governo-brasileiro-concede-status-de-refugiado-para-mais-de-21-mil-venezuelanos-24120213>>. Acesso em: 30.10.2020.

HADDAD, Emma. 2008. *The refugee in international society: between sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press.

HANSEN, Randall. State controls: border, refugees, and citizenship. In: FIDDIANQASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (ed.). *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*. New York: Oxford University Press, 2014. p. 253-264.

HATHAWAY, James. 1991. *The Law of refugee status*. Toronto: Butterworths.

HYNDMAN, Jennifer. 2000. *Managing displacement: refugees and the politics of humanitarianism*. London; Minneapolis: University of Minnesota Press.

HOLZHACKER, Vivian. 2017. “A Situação de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil” In *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*, editado por Liliana Lyra Jubilit; Gabriel Gualano de Godoy, 121-131. São Paulo: Quartier Latin.

HUMAN RIGHTS WATCH. 2016. *Crisis humanitaria en Venezuela: La inadecuada y represiva respuesta del gobierno ante la grave escasez de medicinas, insumos y alime*. Nova York: Human Rights Watch. Disponível em: <https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/venezuela1016sp_web_3.pdf>. Acesso em: 12 out. 2019.

HUMAN RIGHTS WATCH. 2018. *World Report 2018: Venezuela*. Disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/venezuela>. Acesso: 3 de abril de 2020.

INFOMONEY. 2016. ‘Não podemos fazer do Brasil a casa da Mãe Joana’ diz Bolsonaro sobre imigração de Venezuelanos e Haitianos. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/politica/noticia/5662466/nao-podemos-fazer-brasilcasa-mae-joanaldiz-bolsonaro-sobre>. Acesso em: 17 janeiro 2021.

JACKSON, Robert. 2007. *Sovereignty: evolution of an idea*. Cambridge: Polity Press.

JACKSON, Robert; SORENSEN, George. 2013. *Introdução às Relações Internacionais*. 2ª Ed. Zahar.

JACKSON-PREECE, Jennifer. 1998. *National minorities and the European nation-states system*. Oxford: Clarendon Press.

JACOBSEN, Karen. 1994. *The Impact of Refugees on the Environment: A Review of the Evidence*. Washington, DC: Refugee Policy Group.

JACOBSEN, Karen. 1996. Factors influencing the policy responses of host governments to mass refugee influxes. *International migration review*, New York, v. 30, n.3, p. 655-678.

JORNAL OPÇÃO. 2015. Bolsonaro vê imigrantes como ‘ameaça’ e chama refugiados de ‘a escória do mundo’. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/ultimasnoticias/bolsonaro-ve-imigrantes-como-ameaca-e-chama-refugiados-de-a-escoria-domundo-46043>. Acesso em 9 janeiro de 2020.

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

JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. *O direito internacional dos Refugiados e sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Editora Método.

JUBILUT, Liliana; S. APOLINÁRIO. 2008. Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise | *Refuge: Canada’s Journal on Refugees*. *Refuge: Canada’s Journal on Refugees* 25 (2): 29–40. doi:10.25071/1920-7336.26029.

JUBILUT, Liliana. CARNEIRO, Wellington Pereira. 2011. Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more human durable solution. *Refugee Survey Quarterly*, Oxford, v. 30, n. 3, p. 63-86.

JUBILUT, Liliana; FERNANDES, Ananda. 2018. A Atual Proteção aos Deslocados Forçados da Venezuela pelos Países da América Latina. In: BAENINGER, Rosana et al. *Migrações Venezuelanas*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2ªed., p. 164-177.

JUBILUT, Liliana Lyra; SILVA, João Carlos Jarochinski. 2020. Group Recognition of Venezuelans in Brazil: an adequate new model? *Forced migration review* (65), p. 42-44. Oxford: Refugee Studies Centre.

JUBILUT, Liliana Lyra et al. 2020. *Direitos Humanos e COVID-19. Impactos em Direitos e para Grupos Vulneráveis*. Santos: Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

JUBILUT, Liliana Lyra; VERA-ESPINOZA, M. (Org.); MEZZANOTTI, G. (Org.). 2021. *Latin American and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges*. 1. ed. New York; Oxford: Berghahn Books. 434p.

JUBILUT, Liliana Lyra; PEREIRA, Giovana Agútoli. 2022. Mudanças no Procedimento de Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil ao longo dos 25 anos da Lei 9.474/97 e seus impactos na proteção das pessoas refugiadas. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol. 30 (66), p. 165-190.

JUNGER DA SILVA, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS SILVA, Sarah; TONHATI, Tania; LIMA COSTA, Luiz Fernando. *Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações*. Brasília, DF: OBMigra, 2023

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press.

- KEELY, Charles B. 2006. The international refugee regime: end of cold war matters. *International Migration Review*. New York, v. 35, n. 1, p. 303-314.
- KRITSCH, Raquel. 2002. *Soberania: a construção de um conceito*. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP.
- LEITE, Larissa. 2014. *O Devido Processo Legal para o refúgio no Brasil*. 350 folhas. Doutorado –Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- LEITE, Carlos Alberto; LEITE, Victória Sarmiento Mitre. *A Nova Lei de Migração na Sociedade Brasileira*. Escola Nacional da Defensoria Pública da União. Brasília. 2020.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. 2007. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil - Comentários sobre decisões do CONARE*. 1ª. ed. Brasília: ACNUR/MJ. v. 1. 116p.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. 2011. CONARE: Balanço dos seus 14 anos de existência. In RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (Org.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. 1ed. São Paulo: CL-A Editora, pp. 68-92.
- LEOMIL, Luiz. 2022. Displaced Venezuelans and the Politics of Asylum: The case of Brazil's Group Recognition Policy. *Rev. Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 17, n.1, e1177.
- LEOMIL, Luiz. 2021. "Receiving our Venezuelan Brothers": Understanding Responses to Displaced Venezuelans in Colombia and Brazil (2015-2020). *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, Vol. 12, e58779.
- LIPPERT, Randy. 1999. Governing Refugees: The Relevance of Governmentality to Understanding the International Refugee Regime." *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 24, no. 3, 1999, pp. 295–328. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/40644943>. Acesso em 29 de julho de 2023.
- LOESCHER, Gil. 1989. *The European Community and Refugees*. *International affairs*, Vol. 64 (4), p. 617-636. London: Butterworth Scientific Limited.
- LOESCHER, Gil. 1996. *Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis*. New York: Oxford University Press.
- LOESCHER, Gil. 2000. Forced migration in the post-cold war era: the need for a comprehensive approach. GHOSH, Bimal. *Managing migration: time for a new international regime?* Oxford: Oxford university press, p. 190-217.
- LOESCHER, Gil. 2001. Protection and humanitarian action in the post-cold war era. In: ZOLBERG, Aristide R.; BENDA, Peter M. (Ed.). *Global migrants global refugees: problems and solutions*. New York; Oxford: Bergham Books. P. 172-205.
- LOESCHER, Gil. 2001. The UNHCR and world politics: state interests vs. institutional autonomy. *International Migration Review*, New York, v. 35, n. 1, p. 33-56.
- LOESCHER, Gil. 2009. *A Universal Mandate to Protect: The Challenges of Refugee Protection*. *Harvard International review*, Vol. 31 (3), p. 44-48.
- LOESCHER, Gil. 2010. *The UNHCR and World Politics: A Perilious Path*. Oxford: Oxford University Press.
- LOESCHER, Gil. 2014. UNHCR and forced migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (ed.). *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*. New York: Oxford University Press, p. 215-226.
- LOESCHER, Gil. 2017. UNHCR's Origins and Early History: Agency, Influence, and Power in Global Refugee Policy. *Refugee*, Vol. 33 (1), p. 77-86. Toronto: Centre for Refugee Studies.
- MALKKI, L. H. 2015. *The Need to Help: The Domestic Arts of International Humanitarianism*. Horrogate: Duke University Press.

MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie. Crisis Migration. 2013. *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 20, no. 1, 2013, pp. 123–37. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/24590889>. Acesso em 13 junho de 2023.

MARSTEINTREDET, Leiv. 2020. With the cards stacked against you: Challenges to a negotiated transition to democracy in Venezuela. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, N° 109 (janeiro-junho), p. 87-106.

MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Julia Bertino. 2020. A política migratória brasileira para venezuelanos: do rótulo da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol. 28 (60), p. 151-166.

MENDES, José S. R.; MENEZES, Fábio B. B. 2019. Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: “perigo estrangeiro” e retorno à ideologia de segurança nacional. *Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades*, Salvador, n. 247, mai./ago., p. 302-321.

MENEZES, Thais Silva. 2012. Direitos humanos e refúgio: a violação de direitos antes e após a determinação do status de refugiado. Mestrado. Universidade de São Paulo - Relações Internacionais.

MENEZES, Thais. 2017. Refúgio e soberania: tensões na política internacional relativa aos refugiados (de 1949 a 2016). Brasília. UnB.

MEUNIER, Isabel. 2019. O Estado em Interação: O Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, V. 4, n° 3, dezembro, p. 219-240.

MIGRAMUNDO. 2019. Projeto que distorcia Lei de Migração tem tramitação encerrada no Senado. Disponível em: <<https://migramundo.com/projeto-que-distorcia-lei-de-migracao-tem-tramitacao-encerrada-no-senado/>>. Acesso em: 14 de junho de 2023.

MIGRAMUNDO. 2021. A inconsistente e discriminatória política brasileira de controle de fronteiras durante a pandemia. Disponível em: <https://migramundo.com/a-inconsistente-e-discriminatoriapolitica-brasileira-de-controle-de-fronteiras-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 09 jul. 2021.

MILESI, Rosita. 2009. Entrevista concedida pela diretora do Instituto de Migrações e Direitos Humanos. Brasília. In MOREIRA, Julia Bertino. 2012. Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010). Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas.

MILESI, Rosita e ANDRADE, William Cesar. 2010.. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil, In Refúgio no Brasil. A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (org), 1ª edição. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, p. 22-47.

MILLER, Mark J. 2000. International migration in post-cold war international relations. GHOSH, Bimal. *Managing migration: time for a new international regime?* Oxford: Oxford university press, p. 27-47.

MILLER, Mark J. 1993. *Migration and world politics: a critical case for theory and policy*. Staten Island, N.Y: Center for Migration Studies.

MILNER, James. 2009. Refugees and the Regional Dynamics of Peacebuilding. *Refugee survey quarterly*, Vol.28 (1), p.13-30. Oxford: Oxford University Press.

MILNER, James. 2017. Power and influence in the Global Refugee Regime. *Refuge*, Vol.33 (1), p.3-6. Toronto. Centre for Refugee Studies, York University.

MILNER, James; WOJNAROWICZ, Krystyna. 2017. Power in the Global Refugee Regime: Understanding Expressions and Experiences of Power in Global and Local Contexts. *Refuge: Canada’s Journal on Refugees*, 33(1), 7–17.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. “Discurso do presidente Jair Bolsonaro na abertura da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas”, Nova York (24 de setembro). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/20890->

discurso-do-presidente-jair-bolsonaro-na-abertura-da-74- assembleia-geral-das-nacoes- unidas-nova-york-24-de-setembro-de-2019.

MISSÃO PAZ SÃO PAULO. 2019. Missão Paz assina nota contra portaria no 666 sobre deportação de migrantes. Disponível em: <http://www.missaospaz.org/noticias/acontecimentos/31-07-2019/missao-paz-assina-nota-contraportaria-no-666-sobre-deportao-de-migrantes>. Acesso em: 14 abril 2020.

MOREIRA, G. B. 2018. Política regional da Venezuela entre 1999 e 2012: petróleo, integração e relações com o Brasil. Brasília: FUNAG.

MOREIRA, Julia Bertino. 2012. Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010). Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas.

MOREIRA, Julia Bertino. 2019. Migrações internacionais e refúgio sob a ótica do governo Bolsonaro. Revista Mundorama. Disponível em: <https://mundorama.net/?p=26743>. Acesso em: 30.10.2020.

NUGENT, C. 2018. How Far-Right Presidential Candidate Jair Bolsonaro Could Transform Brazil. Disponível em: <http://time.com/5433379/brazil-bolsonaro-policies>. Acesso em: 10 abril 2020.

O GLOBO. 2018. Diplomata francês responde à crítica de Bolsonaro à imigração na França. . Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/diplomata-francesresponde-critica-de-bolsonaro-imigracao-na-franca-23318407>. Acesso em 17 de janeiro de 2022.

O GLOBO. 2019. Premier Húngaro Orbán elogia Bolsonaro: ‘Mais apta definição de democracia cristã moderna. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/premierhungaro-orban-elogia-bolsonaro-mais-apta-definicao-de-democracia-crista-moderna-23363154>. Acesso em 17 janeiro 2022.

OCHOA, Javier. 2020. South America’s Response to the Venezuelan Exodus: A Spirit of Regional Cooperation? International Journal of Refugee Law, Vol. 32, nº 3, p. 472-497.

OHCHR, 2017. Human right violations and abuses in the context of protests in the Bolivarian Republic of Venezuela from 1 April to 31 July 2017. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/VE/HCReportVenezuela_1April-31July2017_EN.pdf.

OIM. 2009. Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM. Disponível em: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf. Acesso em: 14 maio 2021.

ONU. 1948. Declaração universal dos direitos humanos. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

OPINIÃO PÚBLICA. 2019. Pauta de prioridades de Bolsonaro gera interesse em poucos brasileiros. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/01/1986014-pauta-de-prioridades-de-bolsonaro-gera-interesse-em-poucosbrasileiros.shtml>. Acesso em 17 janeiro 2023.

PACHIONI, Miguel S. A Conquista de direitos decorrente da interiorização laboral de mulheres venezuelanas no Brasil. São Paulo. 2023.

PACIFICO, Andrea Pacheco. 2015. The migration of Haitians within Latin America: significance for Brazilian law and policy on asylum and migration”, in CANTOR, D. e outros (eds.): A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America, Londres, Institute of Latin American Studies, pp. 139- 151.

PACIFICO, Andrea Pacheco. 2021. Estrangeiro, nunca mais! Migrante como sujeito de direito e a importância do Advocacy pela Nova Lei de Migração Brasileira. REMHU Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana 29(61):264-267.

PEREIRA, Alexandre B. 2020. Os usos e abusos político do refúgio. Nexo Jornal. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2020/Os-usos-e-abusos-pol%C3%ADticos-do-ref%C3%BAgio>>. Acesso em: 30.10.2020.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO, Paulo de. 1997. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. Estudos Avançados, Vol. 11 (30), p. 117-134. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

PRICE, Matthew E. 2009. Rethinking asylum: history, purpose, and limits. Cambridge: Cambridge University Press.

REED-HURTADO, Michael. 2013. The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America, Geneva. UNHCR. <https://www.refworld.org/pdfid/51c801934.pdf>.

REIS, Rossana Rocha. 2003. Construindo fronteiras: políticas e imigração na França e nos estados unidos (1980-1998). Doutorado. Ciência Política. Universidade de São Paulo (USP).

REIS, Rossana Rocha. 2004. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n. 55, p. 149-164, jun. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2022.

REIS, Rossana Rocha. 2011. A política do Brasil para as migrações internacionais. Contexto internacional. Vol. 33 (1) p. 47-69. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

REIS, Rossana; MOREIRA, Julia Bertino. 2010. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, v. 20, n. 37, p. 17-30.

REDIN, Giuliana; BARBOSA, Juliana G. 2014. Da Segurança Internacional à Segurança Humana: Implicações do instituto jurídico do Refúgio e o caso da política externa bilateral Brasil – Haiti na questão imigratória. Boletim Meridiano 47, vol. 15, n. 141, jan.-fev.

RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. 2013. The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance. Cambridge University Press.

RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. 1999. The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change. Cambridge University Press.

RIZZO, Ricardo. Entrevista concedida pelo suplente do representante do Ministério das Relações Exteriores no CONARE. Brasília, 2010.

RODRIGUES, Gilberto (Orgs.). 2011. 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural. p. 45-68.

ROGERS, Rosemarie. 1992. The Future of Refugee Flows and Policies. The International Migration Review, Vol. 26, nº 4 (Winter), p. 1112-1143.

ROUSSSEF, Dilma. 2012. Discurso no Haiti em 02 fev. 2012. Disponível em: <<http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-02-01/dilma-anuncia-reducao-da-tropa-brasileira-no-haiti>>. Acesso em: 10 maio 2023.

R4V. 2023. Situation Response for Venezuelans. Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela. <https://www.r4v.info/es>.

SANTOS, João Paulo de Faria. Os refugiados e a sociedade civil: a experiência da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. In: MILESI, Rosita (Org.). Refugiados: realidade e perspectivas. Brasília: CSEM/IMDH, 2003. p. 135-154.

- SARTORETTO, Laura. Ampliação da Definição de Refugiado no Brasil e sua Interpretação Restritiva. In: BAENINGER, Rosana et al. Migrações Sul-Sul. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2ª ed., 2018, p. 383-401.
- SANAHUJA, J. 2019. La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. In M. Mesa (Coord.), Anuario Ceipaz 2018-2019 (pp. 107-126). Madrid: Ceipaz.
- SCHWARCZ, Lília Moritz. 2007. O Espetáculo das Raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras.
- SEYFERTH, Giralda. 2002. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, n. 52.
- SEYFERTH, Giralda. 2008. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. Trabalho apresentado na Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração. 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil.
- SILVA, Érica Sarmiento da. 2007. A “não democracia” dos excluídos: alguns pontos da política imigratória brasileira. *Logos 27: mídia e democracia*. Ano 14, p. 141-148.
- SILVA, S. A. 2013. Brazil, a new eldorado for immigrants? The case of haitians and the Brazilian immigration policy. *Urbanities*, v. 3, n. 2, p. 3-18, November.
- SILVA, João Carlos J. 2018. Uma Política Migratória Reativa e Inadequada: A Migração Venezuelana Para o Brasil e a Resolução Nº. 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). In: BAENINGER, Rosana et al. Migrações Sul-Sul. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2ª ed., p. 637-650.
- SILVA, João Carlos J. 2020. Brazil: Politicizing Refugee Policy. AULABLOG. Center for Latin American & Latino Studies. American University. Washington, DC. Disponível em: <https://aulablog.net/2020/03/23/brazil-politicizing-refugee-policy/>. Acesso em: 13 de abril de 2021.
- SILVA, João Carlos J. Fontenele de Albuquerque. 2021. “Operação Acolhida: Avanços e Desafios.” *Refúgio, Migrações e Cidadania*. Caderno de Debates 16 (16): 47–72.
- SILVA, João Carlos J.; BOGUS, Lucia Maria M.; SILVA, Stéfanie A. G. J. 2017. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 15-30, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/2017nahead/0102-3098-rbepop-3098a0003.pdf>>. Acesso em: 30.10.2020.
- SILVA, João Carlos J; ABRAHÃO, Bernardo A. 2019. Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v.8. n.16, jul./dez. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>.
- SINGER, André. 2019. Republicanismo e espírito de facção no impedimento de Dilma Rousseff. In: Leonardo Avritzer; Heloisa Murgel Starling; Pauliane Braga; Priscila Zanandrez. (Org.). *Pensando a democracia, a República e o Estado de Direito no Brasil*. 1ed. Belo Horizonte: Projeto República, 2019, v. 1, p. 251-302.
- SOUZA, Amaury de. 2010. A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Elsevier; CEBRI.
- SOUZA, Fabrício de Toledo. 2020. As ambiguidades e limites do fundamento humanitário do refúgio. *Revista Direito e Praxis*, Rio de Janeiro, V. 11 N. 4, 2020 p.2212-2237.
- TAVARES, Natalia Cintra de Oliveira; CABRAL, Vinicus Pureza. 2020. The application of the Cartagena Declaration on Refugees to Venezuelans in Brazil: An analysis of the decision-making process by the National Committee for Refugees. *Latin American Law Review*, no. 05: 121-137.
- TINKER, C.; SARTORETTO, L. 2015. New Trends in Migratory and Refugee Law in Brazil: The Expanded Refugee Definition”, *Panorama of Brazilian Law*, vol. 3, pp. 143-169.

THÜRER, Daniel. (1999). The “failed State” and international law. *International Review of the Red Cross* [online], n. 836, Dez, publicado em [Icrc.org \[http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jq6u.htm\]](http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jq6u.htm). Disponibilidade em: 31 de maio de 2013.

TORELLY, Marcelo (coord.) et al. *Visões do Contexto Migratório no Brasil*. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, Agência das Nações Unidas para as Migrações, 2017.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. 2004. As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. *Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados*, publicado em [Icrc.org \[http://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm\]](http://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm). Disponibilidade em: 12 de janeiro de 2012.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. 2008. Deslocados e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos, In *Caderno de Debates* 3, novembro de 2008, Brasília: ACNUR e IMDH, pp. 53-93.

UEBEL; Roberto Rodolfo Georg. 2020. Política Externa Migratória Brasileira: Novos Conceitos e Questões Éticas. *Sociedade Brasileira de Sociologia*, V. 08, nº 19, p. 80-97, mai-ago.

UEBEL; Roberto Rodolfo Georg. 2022. Governança Migratória na administração Rouseff: Panoramas e o visto humanitário. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados*, v.8. n.16, jul./dez.

USAID. 2020. “United States Announces New Program to Support Venezuelans in Brazil | Press Release | U.S. Agency for International Development.” 29 January 2020. <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/jan-29-2020-united-states-announces-new-program-support-venezuelans-brazil>

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

WATSON, Adam. *A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa*. Brasília: Editora UnB, 2004.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. 2020. As políticas migratórias brasileiras do século XIX ao século XXI: uma leitura biopolítica do movimento pendular entre democracia e autoritarismo. *Rev. Direito e Práx.*, Rio de Janeiro, V. 11, N. 4, p. 2330-2358.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZAPATA, G. P; WENDEROTH, Tapia V. 2022. Progressive Legislation but Lukewarm Policies: The Brazilian Response to Venezuelan Displacement. *International Migration* 60 (1): 132–151.

ZOLBERG, Aristide. The formation of new states as a refugee-generating process. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 467, p. 24-38, May 1983. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1044926>>. Acesso em: 05 fev. 2022.