

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS - UFAM**  
**FACULDADE DE DIREITO - FD**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONSTITUCIONALISMO E**  
**DIREITOS NA AMAZÔNIA**

**TARCIANA MOREIRA ALEXANDRINO**

**ANÁLISE DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS**  
**REFUGIADOS VENEZUELANOS RESIDENTES NO ESTADO DO**  
**AMAZONAS**

**MANAUS/AM**

**2023**

TARCIANA MOREIRA ALEXANDRINO

**ANÁLISE DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS  
REFUGIADOS VENEZUELANOS RESIDENTES NO ESTADO DO  
AMAZONAS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas como requisito parcial para obtenção do título de mestra em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho

**MANAUS/AM**

**2023**

## Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

A382a Alexandrino, Tarciana Moreira  
Análise da efetivação dos Direitos Fundamentais dos refugiados venezuelanos residentes no Estado do Amazonas / Tarciana Moreira Alexandrino . 2023  
140 f.: il.; 31 cm.

Orientador: Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho  
Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Migração. 2. Refugiados venezuelanos. 3. Dignidade Humana. 4. Amazonas. 5. Igualdade de Direitos. I. Silva Filho, Erivaldo Cavalcanti e. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

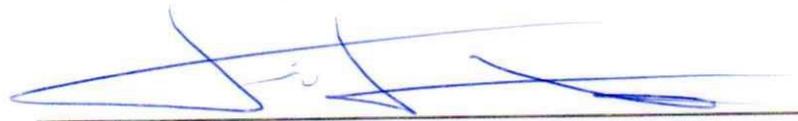
**TARCIANA MOREIRA ALEXANDRINO**

**ANÁLISE DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS  
REFUGIADOS VENEZUELANOS RESIDENTES NO ESTADO DO  
AMAZONAS**

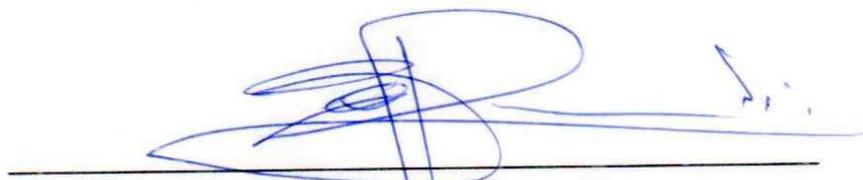
Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas como requisito parcial para obtenção do título de mestra em Direito.

Aprovada em: 30/08 /2023

**BANCA EXAMINADORA**



**Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho – Orientador  
Universidade Federal do Amazonas - UFAM**



**Prof. Dr. Eid Badr - Membro externo  
Universidade do Estado do Amazonas - UEA**



**Prof. Dr. Thiago Augusto Galeão de Azevedo - Membro interno  
Universidade Federal do Amazonas - UFAM**

*À minha avó Luzanira (in memoriam), à tia Zitinha (in memoriam), e aos meus pais, Pedro e Diana, dedico.*

## AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, agradeço a Deus, pela graça de me permitir viver e poder chegar até aqui.

À Universidade Federal do Amazonas, pela oportunidade que a mim foi dada, de cursar o mestrado em Direito em uma universidade pública e de qualidade.

À CAPES pela concessão da bolsa.

À coordenação do Programa de Pós-graduação em Direito, por todo apoio.

Ao meu orientador, Professor Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho, por me conduzir e me orientar neste trabalho, obrigada.

À Professora Dra. Carla Vidal Gontijo Almeida, por todo o carinho, e ajuda que a mim foi concedido.

À banca avaliadora, por colaborarem com este trabalho.

A todos os professores e colaboradores do Programa de Pós-graduação em Direito da UFAM.

À minha avó Luzanira (*in memoriam*), e a tia Zitinha (*in memoriam*) por tudo que foram e continuarão sendo em minha vida.

Aos meus pais, Pedro e Diana, por tanto me amarem, e acreditarem em mim, gratidão.

À minha família, por todo o amor e carinho a mim dedicado.

Ao meu esposo, Manoel Silva Amaro, pelo amor e cuidado que tens por mim.

Aos meus sobrinhos Ana Júlia, Maria Eduarda, e Pedro, por tanto amor, e por serem um escape para mim.

Aos colegas e amigos parceiros que fiz durante o mestrado, tudo ficou mais leve com a ajuda de vocês.

A todos aqueles que direta ou indiretamente colaboraram para o desenvolvimento deste trabalho, obrigada.

*“Como Sócrates, descrito por Platão, o imigrante é atopus, não tem lugar e é deslocado e não classificado. A comparação não se destina simplesmente a enobrecer o imigrante em virtude da referência. Nem cidadão nem estrangeiro, nem verdadeiramente do lado dos seus iguais nem realmente do lado do Outro, ele existe dentro desse lugar “bastardo”, do qual Platão também fala, na fronteira entre o ser e o não-ser social. Deslocado no sentido de ser incongruente e inoportuno, ele é uma fonte de constrangimento. A dificuldade que temos em pensar nele - mesmo na ciência, que muitas vezes reproduzem sem perceber, os pressupostos e omissões da visão oficial – simplesmente recria o constrangimento criado por sua insuficiente existência. Sempre no lugar errado, e agora como fora de lugar em sua sociedade de origem, assim como na sociedade de acolhimento, o imigrante nos obriga a repensar completamente a questão dos fundamentos legítimos da cidadania e das relações entre cidadão e estado, nação ou nacionalidade”. (BOURDIEU, 2004, p. 14).*

## RESUMO

Estados-nações com economias fracassadas, e regimes políticos autoritários, levam as populações de seus territórios a repensarem novos destinos para viverem. A luta por refúgio tem como finalidade a busca pela reconstrução da dignidade humana violada, e de ser reconhecido como sujeito de direitos. Durante processo de deslocamento e adaptação, várias são as dificuldades enfrentadas pelo sujeito migrante, que perpassam o trajeto, a forma de migrar, e as dificuldades dentro do país receptor. Compreendendo que o Brasil é um país que possui uma das mais acolhedoras legislações para a pessoa em situação de refúgio, e o elevado número de migrantes venezuelanos que buscam o território na perspectiva de encontrar acolhimento, o presente trabalho, analisa a atuação do Estado do Amazonas no acolhimento a essa população que buscou a região entre o período de 2017 a 2019, em decorrência das simultâneas crises vivenciadas na Venezuela, e o crescente número de pessoas que se refugiaram no Estado durante esse período. Como pergunta problema, buscou-se responder: quais políticas públicas o Estado do Amazonas adotou para sanar ou amenizar as desigualdades sociais que atingiam a população venezuelana em situação de vulnerabilidade no território? Como objetivo geral analisou-se a efetivação dos direitos fundamentais dos refugiados venezuelanos que residiram no Estado em situação de vulnerabilidade entre os anos de 2017 a 2019. Metodologicamente se utilizou do método exploratório-descritivo visto a necessidade de se utilizar de dados oficiais para analisar as condições dos refugiados no território. Discorreu-se sobre as migrações internacionais, chegando à migração no Amazonas, se abordou a relevância do contexto socioantropológico dos processos migratórios, em seguida, traz-se o cerne da discussão, que corresponde ao êxodo venezuelano no Amazonas, abordando-se desde a crise humanitária na Venezuela, até a atuação do ente estatal para reconhecer a essa população os mesmos direitos que são reconhecidos aos nacionais que vivem na região, ademais, levantou-se a importância das normas legais que merecem atenção por parte do Estado, por fim, discorreu-se sobre o papel das políticas públicas na efetivação de direitos dos migrantes como forma de assegurar a dignidade humana desse grupo que vive em situação vulnerável.

**Palavras-chave:** Migração; Refugiados venezuelanos; Dignidade Humana; Amazonas; Igualdade de Direitos.

## ABSTRACT

Nation-states with failed economies and authoritarian political regimes lead the populations of their territories to rethink new destinations for living. The struggle for refuge aims to rebuild violated human dignity and to be recognized as a subject of rights. During the process of displacement and adaptation, there are several difficulties faced by the migrant subject, which permeate the route, the way of migrating, and the difficulties within the receiving country. Understanding that Brazil is a country that has one of the most welcoming legislations for the person in a refugee situation, and the high number of Venezuelan migrants who seek the territory in the perspective of finding shelter, the present work analyzes the performance of the State of Amazonas in welcoming this population that sought the region between the period from 2017 to 2019, due to the simultaneous crises experienced in Venezuela, and the growing number of people who took refuge in the State during this period. As a problem question, we sought to answer: what public policies did the State of Amazonas adopt to remedy or alleviate the social inequalities that affected the Venezuelan population in a situation of vulnerability in the territory? As a general objective, the effectiveness of the fundamental rights of Venezuelan refugees who resided in the State in a situation of vulnerability between 2017 and 2019 was analyzed. Methodologically, the exploratory-descriptive method was used, given the need to use official data to analyze the conditions of refugees in the territory. International migrations were discussed, arriving at migration in Amazonas, the relevance of the socio-anthropological context of migratory processes was addressed, then the core of the discussion is brought, which corresponds to the Venezuelan exodus in Amazonas, ranging from the humanitarian crisis in Venezuela, to the action of the state entity to recognize this population the same rights that are recognized to nationals living in the region, in addition, the importance of legal norms that deserve attention by the State was raised, finally, the role of public policies in the realization of migrants' rights was discussed as a way to ensure the human dignity of this group that lives in a vulnerable situation.

**Keywords:** Migration; Venezuelan refugees; Human dignity; Amazonas; Equal rights.

## LISTAS DE TABELAS

**Tabela 01.** Solicitações do reconhecimento refúgio ao Brasil em 2021

95

## LISTAS DE SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados  
ACL – América Latina e Caribe  
ACM – Alto Comissariado para Migrações  
ALEAM – Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas  
CONARE – Comitê Nacional para Refugiados  
CNIg – Conselho Nacional de Imigração  
DESA – Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas  
DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos  
DIP – Direito Internacional Público  
DIR – Direito Internacional dos Refugiados  
DPU – Defensoria Pública da União  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
MPF – Ministério Público Federal  
MPF – Ministério Público do Trabalho  
OIM – Organização Internacional para as Migrações  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PES – Plano Estadual de Saúde  
PDVSA – Petróleos da Venezuela  
PRA – AM – Posto de Recepção e Apoio do Amazonas  
RNE – Registro Nacional de Estrangeiro  
SEJUSC – AM – Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Amazonas  
SEAS – AM - Secretaria de Estado de Assistência Social do Amazonas  
SES – AM – Secretaria de Estado de Saúde do Amazonas  
SISCONARE – Sistema do Comitê Nacional para os Refugiados  
SUS – Sistema Único de Saúde  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
UNHCR – The UN Refugee Agency

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1. ASPECTOS GERAIS DAS MIGRAÇÕES – CONTEXTO HISTÓRICO E SOCIOANTROPOLÓGICO DA MOBILIDADE HUMANA</b>	<b>16</b>
1.1 Processos migratórios no mundo	18
1.2 O papel da migração na formação da América Latina	26
1.3 O Brasil das migrações	31
1.4 Migrações no Amazonas	36
1.5 Contexto Socioantropológico da Mobilidade Humana	40
<b>CAPÍTULO 2. MIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL ENTRE OS ANOS DE 2017 E 2019</b>	<b>45</b>
2.1 Crise Humanitária na Venezuela	46
2.2 Consequência do deslocamento populacional venezuelano para o Brasil	51
2.3 Competência da União dos Estados e Municípios sobre os migrantes	55
2.4 Migrantes venezuelanos e o acesso a políticas públicas no Amazonas entre 2017 a 2019	61
<b>CAPÍTULO 3. REFUGIADOS E O DIREITO FUNDAMENTAL À IGUALDADE ASSEGURADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988</b>	<b>70</b>
3.1 Aplicação do Princípio da Igualdade nas relações de Direito Internacional	73
3.2 A institucionalização do refúgio no Brasil e a busca pela garantia de Direitos Fundamentais	74
3.3 A proteção dos Direitos Humanos dos refugiados	79
3.3.1 Princípios consagrados para proteção dos refugiados constantes da Convenção de 1951	83
3.3.2 A Lei 9.474 de 1997 sob a perspectiva dos Direitos Humanos	85
3.4 Direitos e deveres dos refugiados – Pressupostos da Lei de Migração – LEI 13.445/2017	86

<b>3.5 A responsabilidade do Estado face ao Direito Internacional dos refugiados</b>	<b>89</b>
<b>3.6 O Princípio da Reserva do Possível como meio para descumprimento das obrigações do Estado e a transgressão ao Princípio da Proteção Universal</b>	<b>91</b>
<b>CAPÍTULO 4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS</b>	<b>93</b>
<b>4.1 Políticas Públicas como mecanismo de efetivação dos Direitos Fundamentais para refugiados no território brasileiro</b>	<b>98</b>
<b>4.2 A integração do refugiado na sociedade como política humanitária</b>	<b>104</b>
<b>4.2.1 Da Declaração do Brasil e o respectivo plano de ações</b>	<b>106</b>
<b>4.2.2 Da integração local do refugiado</b>	<b>107</b>
<b>4.3 A função do judiciário nas políticas migratórias</b>	<b>109</b>
<b>4.4 Políticas de restrições como controle para migração</b>	<b>113</b>
<b>4.5 Controle e securitização da Lei 13.445 de 2017 como medida da política migratória brasileira</b>	<b>116</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>119</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>122</b>

## INTRODUÇÃO

As transformações do capitalismo na recente fase da globalização, têm reforçado os arranjos sociais que moldam as sociedades contemporâneas, e impactado diretamente nas migrações internacionais, e, levando-se em consideração, políticas sociais e econômicas fracassadas, e os novos recursos tecnológicos, a globalização, se torna um fator segregacionista dos movimentos populacionais. Sendo segregados, os fluxos migratórios se tornam frágeis, e vulneráveis, é nesse contexto, que se busca compreender as questões estruturais que têm influenciado nos deslocamentos populacionais, e levado migrantes de todo o mundo a assumir riscos e desafios ao saírem de seus países de origem.

É crescente o número de migrantes que buscam acolhimento e refúgio em países alheios, de maneira que, a migração internacional tem sido motivo de preocupação para os territórios de saída e chegada, e, dado o elevado número de pessoas que se deslocam, este fato tem resultado na vida social, política, econômica e cultural dos países envolvidos.

As migrações têm suas raízes ligadas ao processo de dominação, onde os valores ocidentais eram, e são considerados universais, e a colonização, o imperialismo, e o neocolonialismo são compreendidos como mecanismos civilizatórios dos países dominados. A respeito disso, as regiões dominadas, ainda sofrem com os reflexos do processo de colonização e neocolonização, onde as desigualdades, desvantagens e subordinação são marcas da dependência política e econômica eurocêntrica, e a migração é consequência do processo de dominação.

Nos últimos anos, a migração internacional, tem atingido uma maior proporção no Sul global, e isso tem sido refletido no território brasileiro, que tem sido refúgio para milhares de pessoas que buscam recomeçar suas vidas, fugindo das perseguições (políticas, econômicas, religiosas etc. - além dos desastres naturais) vividos em seus países. E, dentre esses milhares de pessoas se encontra parte da população venezuelana, que na esperança de recomeçar, vêm no Brasil uma nova oportunidade.

A Venezuela, desde o início do governo de Nicolás Maduro Moro, tem enfrentado simultâneas crises: econômica, política e social, que culminaram na crise humanitária que assola a população. Em 2015 com o colapso econômico e político do país, que teve como resultado o aumento da fome, de doenças, perseguições políticas, e a falta de medidas sanitárias, sem a implementação de novas políticas públicas que pudessem sanar as principais necessidades do povo, significativa parcela da população se viu obrigada a emigrar para outros territórios, sendo o Brasil um dos países receptores.

O Brasil, como o quinto país que mais recebe a população venezuelana, passou por momentos de insegurança, dado o elevado número de pessoas que adentrava no território, de modo que, em diversos momentos, pôde-se perceber a rejeição no acolhimento a essas pessoas. E, a região Norte, onde houve maior impacto com o êxodo venezuelano, passou por momentos de conflitos, que foram minimizados com a ajuda de entidades governamentais, e não governamentais.

O Amazonas, durante o ápice do êxodo venezuelano, foi um dos Estados que mais recebeu (e ainda recebe), essa população, visto ser uma região de crescente desenvolvimento industrial, e pela sua proximidade com a fronteira venezuelana. Nessa conjuntura, no presente trabalho, buscou-se analisar a atuação do Estado amazonense, no que concerne ao acolhimento dos refugiados venezuelanos que se encontram em situação de vulnerabilidade na região, avaliando sua atuação na efetivação dos direitos fundamentais garantidos aos migrantes, mais especificamente o direito à igualdade.

O período de estudo deu-se entre os anos de 2017 a 2019, já que nesse lapso temporal percebeu-se um maior fluxo migratório venezuelano no Estado, tendo em vista o agravamento da crise na Venezuela.

Assim, visto a vulnerabilidade social dos refugiados – indígenas e não indígenas – venezuelanos que adentraram a região na pretensão de ter acesso aos direitos essenciais básicos, como os garantidos pelo artigo 6º da Constituição Federal de 1988, como pergunta problema buscou-se responder a seguinte indagação: quais políticas públicas o Estado do Amazonas adotou para sanar ou amenizar as desigualdades sociais que atingiam a população venezuelana em situação de vulnerabilidade no território?

Como objetivo geral, almejou-se analisar a efetivação dos direitos fundamentais dos refugiados venezuelanos que residiram no Estado em situação de vulnerabilidade entre os anos de 2017 a 2019.

Metodologicamente utilizou-se do método exploratório-descritivo dada a necessidade de se buscar dados e analisar as condições dos refugiados no território amazonense. Assim, buscou-se dados juntos aos sites das Secretarias Estaduais com a pretensão de se analisar o papel do ente estatal para com os refugiados venezuelanos, do mesmo modo, para se buscar respostas para as indagações deste trabalho, além dos órgãos pertencentes ao Estado, procurou-se entidades não governamentais na perspectiva de se obter maiores informações sobre o acolhimento e a assistência dada a população venezuelana que residia na região durante o período estudado.

A dissertação está dividida em quatro capítulos a seguir apresentados: O primeiro capítulo contempla o contexto socioantropológico dos deslocamentos populacionais, procurou-se destacar os processos migratórios no mundo, fazendo um breve levantamento do surgimento das migrações até a presente era, frisando a influência da globalização para os recentes contextos migratórios, fazendo considerações sobre as migrações na América Latina, no Brasil, e no Amazonas, além de abordar o contexto socioantropológico da mobilidade humana.

O segundo capítulo, tem como alicerce, a migração venezuelana para o Brasil entre os anos de 2017 a 2019, nessa seção analisou-se a crise humanitária na Venezuela, assim como, as consequências do deslocamento populacional venezuelano para o território brasileiro; buscou-se compreender as competências de cada ente estatal – União, Estados e Municípios – sobre os migrantes; objetivou-se entender as causas decorrentes da ausência de distribuição de competências de cada ente federativo, dada a lacuna sobre o assunto na lei de Migração (Lei 13.445/2017); além disso se abordou as ações do governo estadual amazonense para os refugiados residentes no território, e como essa população teve acesso as políticas públicas entre 2017 e 2019.

O terceiro capítulo tem como cerne o refúgio e os Direitos Fundamentais assegurados pela Constituição brasileira vigente, nesse tópico abordou-se a aplicação do princípio da igualdade nas relações de Direito Internacional; a

institucionalização do refúgio no Brasil e a busca pela garantia de Direitos Fundamentais, especialmente o direito à igualdade; assim como, a proteção dos Direitos Humanos dos refugiados; argumentou-se quanto aos princípios consagrados para proteção dos refugiados constantes na Convenção de 1951; os Direitos e deveres do refugiado conforme os pressupostos da nova Lei de migração; delineou-se considerações sobre a Responsabilidade Civil do Estado face ao Direito internacional da pessoa refugiada, e o princípio da reserva do possível como meio para descumprimento das obrigações estatais e a transgressão ao princípio da proteção universal.

O quarto capítulo tem como objeto as políticas públicas para refugiados, nesta ala discutiu-se as políticas públicas como mecanismo de efetivação dos Direitos Fundamentais para refugiados no território nacional; discorreu-se sobre a integração do migrante na sociedade como política pública humanitária, abordando a declaração do Brasil e o respectivo plano de ações do Estado; abriu-se destaque para as integrações locais para a população refugiada e a importância do judiciário na implementação das políticas migratórias; frisou-se nas políticas de restrições como controle de migração, e por derradeiro, o controle de securitização da lei de migração como medida política migratória brasileira. Ao final, da dissertação é apresentado as considerações finais do trabalho.

Assim, considera-se a pertinência do presente estudo, dada a situação de vulnerabilidade dos refugiados venezuelanos que chegam ao Brasil, e mais especificamente ao Amazonas, a fim de pesquisar a implementação de políticas públicas específicas, a serem efetivadas pelo ente estatal, em conformidade com as necessidades desse coletivo.

## CAPÍTULO 1

### ASPECTOS GERAIS DAS MIGRAÇÕES – CONTEXTO HISTÓRICO E SOCIOANTROPOLÓGICO DA MOBILIDADE HUMANA

*De quem é o mundo? Por que algumas pessoas não têm o direito de ir e vir para reconstruir ou melhorar suas condições de vida? Por que aceitamos que milhares morram em desertos ou oceanos simplesmente para conseguirem se realocar para um novo país? (SPERANDIO; BONETTO; LIN, 2020, p. 192).*

Ao longo da história, a mobilidade humana se apresenta de diferentes formas, e as causas são multifacetadas, como as guerras, a instabilidade econômica, os desastres naturais, a pobreza e as perseguições, e embora se compreenda que desde os primórdios da humanidade os deslocamentos ocorram, em cada período histórico ela traz característica própria.

A definição de migração não é simples, Resstel (2014), em breve descrição, afirma que migrar se refere a deslocar-se de um lugar a outro, a movimentações que possuem uma origem e um destino imbuído de um propósito, de se fixar ou residir em outro território. Santos (2016), ao opinar sobre a abrangência do assunto, tem o entendimento de que o conhecimento das dimensões territoriais e da dinâmica populacional ainda é limitado, e mais pesquisas se fazem necessárias.

As migrações têm adquirido expressão, e se trata de uma tarefa que exige repensar a identidade e os interesses nacionais tanto na esfera doméstica, como na participação do país no âmbito internacional.

No relatório do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas – DESA (2019), afirma-se que, cerca de 3% da população mundial vive em um país diferente de sua nacionalidade de origem (OIM, 2019). Considerando os dados apresentados no referido relatório, é pertinente dizer que parcela das pessoas que deixam seus países, se deslocam de forma forçada, e que esse tipo de migração pode se dar em decorrência de um fator determinante, que induz ao deslocamento, seja ele programado ou não, conforme pontua bem Pereira (2019).

Pereira (2019), ainda sustenta que, essas pessoas, independente de suas escolhas racionais, ou convicções pessoais, precisaram deixar seus países por motivos econômicos, ambientais, originários de guerras civis internas ou outros demais e variados tipos de perseguições.

Nesse sentido Lienhard, considera que:

Cada día, en algún lugar de nuestra aldea global, hay individuos, familias, grupos o comunidades enteras que toman la decisión de partir hacia alguna de las supuestas tierras de promisión. (...). Lo que los incita a abandonar su lugar de residencia habitual puede ser la pobreza, la falta de acceso a los servicios básicos, la falta de perspectivas económicas y profesionales o la esperanza de poder ofrecer a sus hijos un futuro mejor. En cualquiera de estos casos, la emigración constituye, por lo menos hasta cierto punto, una "opción": los individuos, las familias o los grupos en cuestión pueden "elegir" entre partir o no partir o entre irse ahora o más tarde. Para otros, en cambio, irse o no irse no es una opción, sino una cuestión de vida o muerte. Me refiero a las personas perseguidas por motivos políticos, religiosos y étnicos, entre otros. La única solución que les queda, si es que existe, es la huida. Su primer refugio suele ser un país vecino. Si tienen suerte, obtienen –rápidamente o con el tiempo– el status de "refugiados"; en este caso suelen recibir alguna atención, por modesta que sea, por parte de los países anfitriones (2011, p. 15-16) <sup>1</sup>.

Ao levar-se em consideração as sustentações de Lienhard, deve-se salientar a importância de se implementar órgãos de controle que monitorem a entrada de refugiados e migrantes, e, do mesmo modo, se buscar políticas públicas que forneçam proteção a essas pessoas.

A análise dos processos migratórios requer compreensão da construção do fenômeno social, uma vez que é nesse contexto que se redefinem conceitos e observações explicativas. Ademais, a complexidade e a diversidade, do

---

<sup>1</sup> **Tradução:** Todos os dias, em algum lugar de nossa aldeia global, indivíduos, famílias, grupos ou comunidades inteiras tomam a decisão de partir para uma das chamadas terras da promessa (...). O que os leva a deixar seu lugar de residência habitual pode ser a pobreza, a falta de acesso aos serviços básicos, a falta de perspectivas econômicas e profissionais, ou a esperança de poder oferecer a seus filhos um futuro melhor. Em qualquer destes casos, a migração é, pelo menos em certa medida, é uma "escolha": os indivíduos, famílias ou grupos envolvidos podem "escolher" partir ou não partir, ou partir agora ou mais tarde. Para outros, por outro lado, partir ou não partir não é uma escolha, mas uma questão de vida ou morte. Refiro-me a pessoas perseguidas por razões políticas, religiosas, étnicas e outras. A única solução que lhes resta, se houver, é a fuga. Seu primeiro refúgio é geralmente um país vizinho. Se tiverem sorte, obtêm - rapidamente ou eventualmente - o status de "refugiados"; neste caso, geralmente recebem alguma atenção, por mais modesta que seja, dos países anfitriões.

processo de redistribuição da população em âmbito mundial, têm apontado para um novo contexto geopolítico dos deslocamentos (BAENINGER, 2017).

Para Baeninger (2017), o novo modelo geopolítico das migrações reforça a urgência da efetivação de legislações que busquem a promoção de direitos e de acolhida dos migrantes e suas famílias, permitindo a livre circulação dessas pessoas, e a integração aos espaços sociais e econômicos. Ao contextualizar os movimentos populacionais na contemporaneidade, Silva e Ojima (2022), discorrem que embora constituam um fenômeno multidimensional, parecem revelar uma outra face da globalização e da financeirização do capitalismo hodierno e dos novos conflitos, que tem gerado inúmeros desafios para sua compreensão e o desenvolvimento de políticas adequadas para a superação de suas causas e seus impactos.

Diante do apresentado, entendendo que a mobilidade humana é um processo intenso e complexo, que afeta diversas dimensões da vida e da sociedade, o capítulo inicial tem como base um estudo histórico e socioantropológico das migrações, partindo de um levantamento a nível mundial, seguido da América Latina, Brasil, e o Amazonas, por fim é abordado o contexto socioantropológico das migrações no mundo.

A relevância do aspecto historiográfico e socioantropológico das migrações merece ser abordado para que se possa dimensionar as lutas enfrentadas pela comunidade migrante para conquistar seu espaço nos diversos períodos da história, e não apenas a luta pelo direito de viver em território diverso do de origem, mas principalmente para ser reconhecido como sujeito de direito.

## **1.1 Processos migratórios no mundo**

A História do Homem, tem sua origem no Continente Africano, que embora contestada em decorrência da ideologia eurocêntrica de mundo, não traz argumento capaz de derrubar esta tese, cientificamente comprovada, para estudiosos do assunto como os professores Paulo DeBlais e Levy Figuti<sup>2</sup>, o

---

<sup>2</sup> Os arqueólogos Paulo DeBlais e Levy Figuti atuam na pesquisa sobre povos nômades, e arte rupestre. Atualmente exercem a livre docência na Universidade de São Paulo – USP.

Homem migrou da África para outras regiões como consequência da própria evolução da espécie, que pode ser associada à sua capacidade de adaptação aos ambientes, e em criar implementos que os permitiram se proteger dos rigores do clima, assim como, acessar as mais variadas fontes de alimentação.

Moya (2018) explica que, desde o sudeste da África, berço da humanidade, a forma como nos dispersamos globalmente, é característica da diversidade racial e cultural, de como respondemos aos desafios para além da adaptação *in situ*. O autor argui que, a migração é um fenômeno universal e, em certa medida, transhistórico, sendo um dos quatro mecanismos de evolução biológica (juntamente com mutações, deriva genética – tamanho finito da população e a seleção natural), portanto, é parte do surgimento de nossa espécie e da maioria das demais, ela precede e cria a história humana.

Não é difícil compreender que, desde em sua origem, os deslocamentos tiveram consequências importantes para o planeta, foram eles que moldaram a diversidade cultural e biológica das populações (GOUCHER; WALTON, 2011). Nesse sentido vejamos:

Após deixar a África, humanos anatomicamente modernos finalmente se espalharam, por terra ou por mar, para todas as partes habitáveis do planeta. Porque esses imigrantes primitivos deixaram a África para colonizar o mundo é uma questão complexa e importante. A resposta pode ser encontrada em uma rede de fatores inter-relacionados centrados no comportamento humano, especificamente o comportamento selecionado para reduzir os riscos e aumentar a aptidão individual para a sobrevivência. Migrações planejadas devem ter sido resultado de troca de informações, construção de alianças, memórias e habilidades em negociação – habilidades que necessariamente acompanharam os grupos de crescente complexidade social e cultural. A crescente complexidade da existência inevitavelmente levou os hominídeos para fora da África, resultando na distribuição global de diversos grupos humanos. O aumento das populações pode ter sido o gatilho da migração de alguns grupos. Armados com os atributos da cultura, os distintos e complexos padrões de comportamento compartilhados pelos grupos humanos, eles finalmente se adaptaram e conquistaram praticamente todos os ambientes do globo. Qualquer que seja a natureza da origem humana, quando ou onde quer que seja que as primeiras sociedades humanas e culturas apareceram inicialmente, o povoamento de nosso globo foi produto das migrações de um lugar para o outro (GOUCHER; WALTON, 2011, p. 17).

As mesmas defendem que, o processo de deslocamento populacional, levanta questionamentos de como, e onde os humanos surgiram como espécie, e por que se movimentaram ao redor da terra até ocupar todos os ambientes encontrados neste planeta, além do mais, os movimentos populacionais

conectaram os continentes, partindo da África, para a Eurásia, sendo que, a maior parte da área continental ao redor da África, Europa e Ásia recebeu imigrantes do leste da África há aproximadamente 1,5 milhões de anos.

Ao longo do tempo, os fluxos migratórios adquiriram novas dinâmicas (FARIA, 2015), principalmente com a expansão europeia, que via na conquista de novos territórios a oportunidade de superar a crise econômica gerada ao longo dos séculos XIV e XV. Nesse período, a Europa vivia uma grave crise econômica, consequência do bloqueio da economia de mercado, do aumento da população, da fome e da miséria, de maneira que, conquistar novos territórios, representava para o povo europeu não apenas romper com a crise, mas também, significava um crescimento político e econômico da burguesia (SALADINI, 2011).

No final do século XV o fenômeno da grande expansão das fronteiras do mundo, até então conhecido como a descoberta da América, chamada simbolicamente de Novo Mundo, propiciou oportunidades para que os europeus partissem em busca de iniciar uma nova vida em uma parte distante e desconhecida do globo, fosse para juntar dinheiro e retornar em melhores condições para a Europa, fosse para se estabelecer definitivamente em outro lugar (SALADINI, 2011). Quanto ao crescimento demográfico, e a conquista de novos territórios possibilitava o esvaziamento do território, Hobsbawm comenta sobre o excesso de população nos países que integravam a Grã-Bretanha, e a necessidade deslocamento de parte da população para as colônias:

Quando os países que integram a Grã-Bretanha geraram excessos populacionais, esses excedentes migraram para formar colônias no ultramar e as ilhas britânicas tornaram-se uma grande fonte de emigrantes. Já os Estados Unidos foram e continuam a ser essencialmente receptores, e não emissores de populações. Seus espaços vazios foram preenchidos com o crescimento da sua própria população e com imigrantes, que até a década de 1880 vinham principalmente das regiões setentrionais e centrais da Europa ocidental. Juntamente com a Rússia (sem contar o êxodo dos judeus russos para Israel), os Estados Unidos são o único grande império que nunca desenvolveu uma diáspora significativa de emigrantes. Ao contrário da Rússia desde sua fragmentação, em 1991, os Estados Unidos ainda não a tiveram. (...). O império americano, ao que me parece, é a consequência lógica dessa forma de expansão através do continente. Na sua juventude, os Estados Unidos viam sua república como aberta a toda a América do Norte (HOBBSAWM 2019, p. 63-64).

Partindo da exposição de Hobsbawm, não se pode deixar de mencionar que, no século XVI, o Brasil passava pelo processo de “descoberta”, ou “achamento”, como assim disse Pero Vaz de Caminha em sua carta, quando, com grande fluxo de pessoas seguindo para o “Novo Mundo” ainda desconhecido e não explorado, chegaram ao território brasileiro, esse assunto, será explorado em seção específica.

De acordo com a historiografia, no século XVII, a mão de obra europeia era escassa, em decorrência de epidemias e guerras, e esse foi um dos fatores causadores da migração forçada. Assim, entre o século XVII ao XIX, tinha-se a pretensão de resolver o problema da escassez da mão de obra através de uma intensa migração forçada de negros africanos que eram traficados para serem explorados na América (RIBEIRO; SILVA, 2017).

A exploração da mão de obra dessas pessoas foi desumana, os africanos eram considerados mercadoria, se entendia que eles tinham melhor aptidão física para trabalhos braçais que, quanto mais forte era o escravo, mais valor tinha. Nesse período o homem negro passa a ser coisificado pelo homem branco europeu, que não o enxergava como igual, daí nasce a ideia de supremacia branca, e a noção de superioridade entre as raças (RIBEIRO; SILVA, 2017).

Partindo desse ponto, vale destacar que, como resultado do processo de escravidão na contemporaneidade tem-se que, homens brancos são maioria nos espaços de poder, a autora Djamila Ribeiro (2019), cita em sua obra *Pequeno Manual Antirracista* que o identitário branco é marcado por privilégios construídos a partir da opressão dos negros, assim, uma pessoa branca deve pensar seu lugar de modo que entenda os privilégios que acompanham a sua cor, e isso é importante para que os privilégios não sejam naturalizados ou considerados apenas esforço próprio.

A coisificação do negro, obrigado a deixar seu território, teve como consequência, diversos atos de resistência, desde fugas, tentativas de assassinatos de seus senhores e feitores, à suicídios. O tráfico de escravos<sup>3</sup> e

---

<sup>3</sup> Ribeiro e Silva abrem importante debate em sobre o tráfico de escravos, segundo os autores, no século XIX, muito se discutiu em torno da legalidade ou não do tráfico de escravos, debatia-se não apenas argumentos de caráter econômico, mas também humanitários. Eram seres humanos, afinal, os transportados em condições degradantes pelas águas do Atlântico. Muito pouco se sabe ainda sobre a história de vida desses indivíduos que foram obrigados a realizar essa longa jornada, que muitas vezes se iniciava nos sertões africanos, estendendo-se até o interior do continente americano. Disponível em:

as lutas por sua extinção no século XIX foram fundamentais para definir as identidades de negros e brancos, legando importantes consequências socioculturais no mundo atlântico, dada em decorrência da migração forçada dos africanos (RIBEIRO; SILVA, 2017).

O século XX, do mesmo modo foi marcado por intensos deslocamentos, sendo as guerras um dos principais motivos, além disso, populações inteiras foram dizimadas, e a economia encontrar-se em declínio, muitos países faliram. O período posterior a I e II Guerra Mundial, teve como implicação, o êxodo de um grande número de despatriados, pessoas desprovidas de lugar nos seus países de origem, pois, não contavam mais com o próprio Estado-Nação (SALADINI, 2011).

Na Europa, zonas anteriormente de emigração, como o Norte e o Oeste do continente, tornaram-se áreas de imigração, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, ao passo que o Sul da Europa, que por longas décadas se caracterizou pelo expressivo número de emigrantes, consolidou-se como área de imigração, recebendo fluxos importantes, desde os anos oitenta. Um em cada três migrantes internacionais encontra-se na Europa (72,6 milhões em números absolutos), representando 8,7 % da população total do continente (FARIA, 2015).

Boaventura de Sousa, faz a seguinte abordagem sobre os deslocamentos populacionais na contemporaneidade:

Hoje nenhum movimento de âmbito proporcional poderá ocorrer. Não esqueçamos que o movimento é agora do Sul para o Norte, para a Europa, a América do Norte e a Austrália, e os países centrais tem meios eficazes para se defender da emigração maciça. E certo que há milhões de pessoas em processo de deslocação e cerca de 15 milhões aguardam em campos de internamento a oportunidade de poderem vir a refazer noutro lugar a sua vida, mas o controle das fronteiras, o protecionismo, o racismo e a xenofobia serão obstáculos poderosos para a busca de uma vida melhor. Tudo leva, pois, a crer que os elevados padrões de vida e de consumo vigentes no Norte não serão partilhados com o Sul (2018, p. 153).

Da afirmação trazida, pode-se compreender que, embora existam obstáculos a serem enfrentados no processo migratório para se ter acesso e se estabelecer nessas regiões (Norte), as desigualdades sociais enfrentadas nos

países em desenvolvimento (Sul), e subdesenvolvidos têm levado ao crescente fluxo de deslocamento populacional. Ademais, em conformidade com as afirmações do autor, a migração Sul-Norte global tem como um dos fatores determinantes a possibilidade de alcançar uma renda maior, a expectativa de ganhar além da subsistência, permite ao migrante enviar dinheiro para a família no país de origem, ou acumular para investir no seu retorno.

Reforçando esse pensamento, Faria (2015) explana que:

Em todo o mundo, padrões clássicos de migração persistem com novas roupagens. A maioria dos migrantes contemporâneos desloca-se por razões econômicas, em busca de uma “vida melhor”. Respondem aos chamados fatores de atração (*pull factors*), como a perspectiva de melhores condições de vida que encontrarão nos países de destino, em termos de oferta de empregos, padrões salariais e trabalhistas e possibilidade de ascensão econômica. A segunda categoria de migrantes representa aqueles que são, em variados graus, forçados a sair de seus países, respondendo, portanto, a fatores de repulsão (*push factors*), que tornam impraticável sua permanência nos países de origem. São fatores como desastres naturais, conflitos civis ou perseguição política, racial ou religiosa – nessa categoria incluem-se os refugiados, cuja proteção é respaldada pela Convenção das Nações Unidas de 1951<sup>4</sup> relativa ao Estatuto de Refugiado e o Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados (2015, p.38).

Levando-se em consideração os padrões clássicos de migrações aduzidos pela autora acima, e o crescente número de migrantes, Bauman (2017) expõe que, o salto no contingente de refugiados e pessoas em busca de asilo, acrescido ao volume total de estrangeiros que já batiam às portas da Europa e da América do Norte, tem gerado conflitos entre as nações, ademais, esse salto foi causado pelo alto número de Estados “afundando”, ou já submersos, ou ainda, de territórios sem Estado, e portanto também sem leis, palcos de intermináveis guerras tribais e sectárias, assassinatos em massa e de um banditismo permanente do tipo salve-se quem puder.

No continente americano, cerca de 27% do total da população, é estrangeira, sendo característica peculiar das Américas o fato de as migrações contemporâneas ocorrerem predominantemente entre os países da região. Na América do Norte, existe cerca de cinquenta milhões de migrantes, além disso,

---

<sup>4</sup> Convenção das Nações Unidas de 1951 refere-se ao Estatuto dos Refugiados, sendo formalmente adotada em 28 de junho de 1951 para resolver a situação dos refugiados na Europa após a Segunda Guerra Mundial. Tal tratado, define quem vem a ser refugiado, esclarecendo direitos e deveres entre os refugiados e os países acolhedores.

mundialmente, os deslocamentos adquiriram visibilidade resultante tanto do incremento da dinâmica populacional à escala global, quanto das deficiências associadas à gestão de políticas de acolhimento nos países de destino (FARIA, 2015).

Os efeitos desses deslocamentos têm atingido dimensões dramáticas, colocando gestores políticos e cientistas sociais frente a desafios fundamentais nas sociedades atuais. Para esses gestores, o tema traz à baila uma ampla diversidade de elementos teóricos e empíricos, desafiando-os no entendimento do social (ALMEIDA; ROSENFELD, 2018).

De acordo com o Relatório Mundial da Migração<sup>5</sup> 2022, lançado pela Organização das Nações Unidas – ONU, em 2021, o mundo possuía 281 milhões de migrantes, o equivalente a 3,6 % da população global. Em 2019, a Organização Internacional para Migrações - OIM, contabilizou 272 milhões, ou 3,5% da população mundial. Uma cifra 200 milhões acima da década de 70, quando o total de migrantes eram 2,3% da população mundial (ONU, 2021).

No Relatório Mundial da Migração 2020 (*World Migration Report 2020*), lançado pela Organização das Nações Unidas – ONU, em 2019, dispõe que:

Em 2019, a Europa e a Ásia receberam cada um cerca de 82 milhões e 84 milhões de migrantes internacionais, respectivamente compreendendo 61% do total global de migrantes internacionais combinados. Essas regiões foram seguidas pela América do Norte, com quase 59 milhões de migrantes internacionais em 2019 ou 22% da população global de migrantes, África com 10%, América Latina e Caribe com 4% e Oceania com 3%. Quando comparados com o tamanho da população em cada região, a proporção de migrantes internacionais em 2019 foi maior na Oceania, América do Norte e Europa, onde os migrantes internacionais representaram, respectivamente, 21%, 16% e 11% da população total. Em comparação, a participação de migrantes internacionais é relativamente pequena na Ásia e na África (1,8% e 2%, respectivamente) e na América Latina e no Caribe (1,8%). No entanto, a Ásia experimentou o crescimento mais notável de 2000 a 2019, em 69% (cerca de 34 milhões de pessoas em termos absolutos). A Europa experimentou o segundo maior crescimento durante esse período, com um aumento de 25 milhões de migrantes internacionais, seguido por um aumento de 18 milhões de migrantes internacionais na América do Norte e 11 milhões na África (RELATÓRIO MUNDIAL DAS MIGRAÇÕES, 2020, p.07).

---

<sup>5</sup> O Relatório Mundial das Migrações (*World Migration Report*), é lançado de dois em dois anos com o objetivo de apontar as principais tendências migratórias à escala mundial e promover uma melhor compreensão sobre questões relacionadas com a migração.

Sobre o assunto, segundo dados do *World Migration Report (2020)*, desde 1970, os Estados Unidos da América é o principal país de destino das migrações no mundo, o número de estrangeiros nascidos no país mais do que quadruplicou - de menos de 12 milhões em 1970 para quase 51 milhões no país. E a Alemanha é o segundo principal destino, com um aumento ao longo dos anos, de 8,9 milhões em 2000 para 13,1 milhões em 2019. A respeito dos deslocamentos internos, o Alto Comissariado para as Migrações – ACM – no seu relatório de 2022, aponta como consequência desses movimentos internos os desastres naturais, conflitos e violência, sublinhando que esta tendência surge em paralelo com a redução geral na mobilidade global, decorrente das restrições associadas à pandemia COVID-19.

A análise desses dados é crucial para se entender a importância do papel dos migrantes e da migração no desenvolvimento dos países de origem e de destino, assim como, para se compreender que o sujeito migrante, e o refugiado são pessoas que vivenciam uma situação de vulnerabilidade desde o momento em que decidem deixar a sua pátria (OIM, 2019).

As migrações internacionais revelam que as sociedades contemporâneas enfrentam uma difícil realidade, e que, embora não seja uma situação nova, necessita ser repensada pelos Estados receptores e de partida, tendo em vista a complexidade do assunto, pois, as experiências humanas e mudanças sociais, culturais e de direitos, não influem apenas na vida do migrante, mas também, na vida dos nacionais, expandir o diálogo e construir políticas ordenadas internacionalmente para lidar com a mobilidade humana, são ações eficazes para garantir o respeito às liberdades e aos direitos das populações (SILVA; OJIMA, 2022).

## **1.2 O papel da migração na formação da América Latina**

A formação socioespacial latino-americano se deu em virtude de acometimentos alheios ao território, que não partiu da vontade daqueles que já ocupavam a região, e as forças produtivas típicas do local, e a incansável busca europeia por novos territórios, são elementos que nos ajudam a compreender as causas que levaram ao desbravamento da América Latina (MOYA, 2018).

A construção do espaço social dessa região foi resultado do processo de “conquista” e colonização europeia, que a partir do espaço natural e de populações originárias, reorganizou a região sem preocupação com o poder que poderia sofrer o ambiente local, assim como a sua população nativa. A política colonizadora com o objetivo de atender as perspectivas das metrópoles, buscou esforços humanos além daqueles que já existiam na região, de modo que, a migração foi essencial para o desenvolvimento do projeto a ser executado pelos colonizadores (MOYA, 2018).

É indiscutível a importância que desempenhou a migração na formação das Américas, nenhum outro continente foi inteiramente formado por imigrantes de todas as partes do mundo. Mais de dois terços da população latino-americana descende de pessoas chegadas depois de 1492, se excluindo os Andes centrais (Bolívia, Peru e Equador) e a Mesoamérica (Honduras, Guatemala e o sul do México) (MOYA, 2018).

E, embora o continente americano possa ter recebido visitas de navegantes europeus muito antes da chegada de Cristóvão Colombo à serviço da Espanha, considera-se este período o início da colonização europeia da América Latina (JAKOBSEN, 2019). O poder transformador do colonialismo ibérico nas Américas reflete não apenas as características distintivas do Novo Mundo, mas também, na migração colonial ibérica para o continente (MOYA, 2018), assim vejamos:

Durante (...) (1492-1650), a América Latina absorveu 97% do comércio, com as colônias espanholas continentais ricas em prata recebendo 76% dos escravos, o Caribe espanhol, 6%, e o Brasil, 15%. No século e meio seguinte (1650-1800), o apogeu das plantações de açúcar nas Índias Ocidentais britânicas, francesas e holandesas diminuiu a participação ibérica para 36%, quase toda brasileira, já que a proporção direcionada às colônias espanholas encolheu para 3% do total. Com o colapso da economia açucareira em São Domingos, durante a revolução haitiana, e a abolição do comércio de escravos no Império Britânico, em 1807, a América Latina voltou a ser o principal destino, recebendo 88% de todos os escravos importados para o Novo Mundo durante o século XIX (MOYA, 2018, p.15).

Da ideia do autor acima, tem-se a compreensão de que a exploração da região, foi característica preponderante do novo mundo. Corroborando com a abordagem, se pode dizer que, os processos de colonização desses novos

territórios também foram marcados por uma grande variedade de estratégias (BUENO; DIAS, 2015).

O intuito de alcançar novas condições de vida durante o período dos descobrimentos suprimiu do homem ocidental a possibilidade de escolher o local em que viveria. Com a nova era de mobilidade surge um diferencial do novo homem, para o homem medieval, que nascia e morria no mesmo local que viveu, de maneira que, o novo homem, não tinha escolha quanto ao local para o qual migraria. Ressalta-se ainda que o movimento migratório ganhou impulso no período dos descobrimentos e se estende até a contemporaneidade, com contornos próprios da época (SALADINI, 2011).

Assim, considerando os motivos pelos quais muitos migraram para o novo continente, Moya (2018) ressalta um dos fatores de atração para povoamento do Novo Mundo:

O ouro de Minas Gerais gerou prosperidade econômica em todo litoral brasileiro e uma onda de imigração portuguesa. O transporte de prata do México para a Espanha transformou Havana em um importante porto nas Américas (...). A exportação de prata peruana através do Rio da Prata, na segunda metade do século XVIII, fez com que o produto interno bruto e as taxas de imigração da Argentina superassem as do México ou do Peru. As correntes migratórias livres e espontâneas provocadas por esses fatores de atração eram raras fora da Ibero-América, antes de 1800. Em outros lugares, as potências imperiais lutavam para induzir pessoas a se mudarem para as colônias e acabavam dependendo de várias formas de migração forçada ou semivoluntária (2018, p.05).

Ao tratar dos processos migratórios livres citados, Zamberlam (2004) explica que do início do século XIX (período das Independências) à meados de 1960 a legislação dos países da América Latina enfatizava as migrações estimuladas, “livres”, pois os imigrantes representavam fator importante na ocupação territorial – colonização (1824-1939) e no fomento ao crescimento dos países (1945-1960), como mão de obra qualificada.

Os europeus que chegaram à América Latina entre meados do século XIX e a depressão mundial de 1930 representam o maior influxo populacional na história do subcontinente. Esse movimento responde por sete décimos de todas as pessoas que já vieram para a América Latina e por um quarto de todos os europeus que deixaram seu continente nativo durante o período (MOYA, 2018).

Da década de 1960 ao final de 1980 em que a maioria desses países vivia uma débil democracia e com governos ditatoriais, começaram a criar leis de controles restritivos às imigrações dentro da visão da doutrina de segurança nacional, e o migrante passou a ser visto como potencial “subversivo” e trabalhador “indesejável”, embora a emigração e o exílio representassem um alívio das tensões sociais e políticas vividas (ZAMBERLAM, 2004).

Atualmente, a América Latina está testemunhando uma das mais intensas fases migratórias de sua história. Só em 2014, com a Venezuela, cerca de 4 milhões de pessoas fugiram do país – o que equivale a 10% da população. A crise venezuelana dada em virtude da repressão política, do desastre econômico, da escassez de alimentos e da inflação, forçou muitos venezuelanos indígenas, e não indígenas, a buscar novos horizontes, contudo, ao contrário do que se pensa, nem todos os venezuelanos que deixaram o país conseguiram adaptar-se fora da pátria mãe, para muitos, dificuldades ainda maiores foram enfrentadas na nova jornada, de maneira que, parte daqueles que havia deixado o país, retornou (HULSEMAN, 2019).

(...) aproximadamente 140.000 venezuelanos decidiram regressar à Venezuela, especialmente dos vizinhos Brasil e Colômbia. Apesar deste número significativo de retornados e restrições de viagem, o número total de refugiados e emigrantes venezuelanos aumentou 20% em todo o mundo de 4,5 milhões em 2019 para 5,4 milhões em 2020. A grande maioria dos venezuelanos ficou na região, e Brasil, Chile, Colômbia, Equador e Peru acolheram mais de 93% dos refugiados e emigrantes venezuelanos regionais.<sup>17</sup> Os números absolutos nestes cinco destinos aumentaram entre 17% e 21% em 2020, em comparação com o ano anterior (PANORAMA DA MIGRAÇÃO REGIONAL 2021 – AMÉRICA LATINA E CARIBE, p. 09).

Do diagnóstico supra, tem-se que, o deslocamento populacional latino-americano, tem características próprias da região, sendo possível identificar quatro grandes etapas nesse processo, desde os cinco séculos decorridos de ocupação do território pelos reinos da Espanha e de Portugal, conforme afirma a seguir Pelegrino.

La primera, que se inicia con la Conquista y finaliza con la Independencia, se caracteriza por la incorporación de población proveniente de los territorios metropolitanos y de población afriicana en régimen de esclavitud. La segunda, en la que los países de América Latina y el Caribe y muy particularmente la región sur del continente, recibieron una parte de la gran corriente de emigración europea de la segunda mitad del siglo XDC y principios del XX. La tercera fase,

transcorre desde 1930 hasta mediados de la década de 1960 y en ella el fenómeno dominante está dado por los movimientos internos de población hacia las grandes metrópolis; la migración internacional adquiere entonces un carácter regional y fronterizo y funciona como complemento de la migración interna. La cuarta fase transcurre en las últimas décadas del siglo XX, cuando el saldo migratorio pasa a ser sostenidamente negativo y la emigración hacia los Estados Unidos y otros países desarrollados se convierte en el hecho dominante del panorama migratorio de la región. Las cuatro fases que hemos indicado forman parte de un proceso de intensificación de la migración extracontinental, que acompaña el crecimiento del comercio internacional en gran escala<sup>6</sup> (2003, p. 4-5)

Para a autora, essas quatro fases descritas acima são parte de um processo de intensificação da migração extracontinental, que acompanha o crescimento do comércio internacional em larga escala. Interessante ressaltar que, a partir do início do século XXI, a América Latina apresenta características de uma região de emigração, depois de ter sido cenário de intensos movimentos de imigração. O significado social e econômico dessa mudança está se tornando progressivamente mais visível, e a região mostra uma ampliação e diversificação de origens e destinos, indicadores de uma acentuada complexidade do fenômeno (FERNÁNDEZ; PIZARRO, 2015).

Segundo dados apresentados no Panorama da Migração Regional (2021) - América Latina e Caribe, mais de 72% dos imigrantes nos países ALC (América Latina e Caribe) são originários de dentro da região, na sua maioria de países vizinhos. A migração paraguaia e boliviana para a Argentina, e a haitiana para a República Dominicana, têm longas histórias. Informações publicadas pelo

---

<sup>6</sup> **Tradução:** A primeira, que começou com a Conquista e terminou com a Independência, caracteriza-se pela incorporação da população dos territórios metropolitanos e da população afro-caribenha na escravidão. A segunda fase, na qual os países da América Latina e do Caribe, e particularmente a região sul do continente, receberam parte do grande fluxo da emigração européia na segunda metade do século XX e no início do século XX. A terceira fase, dos anos 30 até meados dos anos 60, foi dominada pelos movimentos populacionais internos para as grandes metrópoles; a migração internacional assumiu então um caráter regional e transfronteiriço e funcionou como um complemento à migração interna. A quarta fase ocorre nas últimas décadas do século XX, quando o equilíbrio migratório se torna constantemente negativo e a emigração para os Estados Unidos e outros países desenvolvidos se torna a característica dominante do panorama migratório da região. As quatro fases que indicamos são parte de um processo de intensificação da migração extracontinental, que acompanha o crescimento do comércio internacional em larga escala.

Instituto Chileno de Estatística revelam que o número de peruanos que vivem no país aumentou de 7.500 para 235.165 entre 1992 e 2019.

Podendo afirmar que, a América Latina vive uma crise migratória sem precedentes. Da população total da América do Sul em 2020, 2,6% correspondem a migrantes internacionais, esses números indicam um aumento de quase 1% se comparados ao registrado em 2015, de acordo com a Organização Internacional para Migrações, as causas passam por pobreza, fome e turbulência política, principalmente (MÔNACO, 2021).

Estudos do Instituto Tecnológico Autônomo do México evidenciam que os migrantes latino-americanos partilham três características sociodemográficas principais: I) uma elevada participação da migração feminina; II) a concentração dos fluxos migratórios na idade mais produtiva dos imigrantes e emigrantes; III) os migrantes têm maior nível de escolaridade do que as pessoas que não migram (MILESI; ANDRADE, 2015).

É de suma importância destacar a participação feminina nos deslocamentos populacionais, pois, de acordo com informações da ONU (2021), as mulheres e crianças representam cerca de metade das pessoas que deixam forçadamente o território de origem. Essas mulheres enfrentam situações graves de violações de direitos humanos, de vulnerabilidade, de marginalização e discriminação, não apenas na América Latina, mas em todas as partes do mundo.

A estigmatização existe pelo simples fato de serem mulheres, e aumenta com a condição de refugiadas, a indiferença parte inicialmente dentro do seu próprio grupo, não raro são os abusos sexuais, violência física e psicológica praticadas por seus pares, que não as consideram dignas de respeito. A elaboração de políticas públicas e órgãos de acolhimento que sejam desenvolvidos e executados em favor da proteção de mulheres e meninas migrantes é urgente, dada a vulnerabilidade desse grupo (ONU, 2021).

Os deslocamentos populacionais que ocorrem na América Latina se dar principalmente em decorrência de dois fatores fundamentais, primeiro se destaca a crise econômica enfrentada por muitos países latino-americanos, e em segundo lugar os conflitos políticos locais. Ademais, não se pode esquecer os

deslocamentos forçados em decorrência dos desastres naturais, entretanto, esses movimentos acontecem em menor proporção na região (MÔNACO, 2021).

Silva e Ojima (2022) citam que nos últimos 03 (três) anos, com o agravamento da pandemia de Covid-19 e seus efeitos na região, acabaram aprofundando a crise econômica de alguns países, além de impulsionar o fechamento de fronteiras e o deslocamento irregular.

A formação da América Latina deve-se as migrações externas e internas ocorridas na região, contudo, embora o território seja constituído por migrantes de todos os continentes, essa região ainda é vista pelas “grandes metrópoles” como uma área inferior, em termos sociais, culturais e ambiental. O menosprezo sobre o continente latino-americano comprova que o único interesse da Europa na região era de exploração das riquezas, do extermínio do homem nativo, e a usurpação do território, que por longos séculos pertenceu aos países europeus (MÔNACO, 2021).

### **1.3 O Brasil das migrações**

O Brasil, desde o seu “achamento” é conhecido por ser um país de migrantes, sua identidade nacional tem raízes em diversas nações, a contribuição de índios, negros e brancos, na formação da nacionalidade demonstra quão rico culturalmente é a região. Povoar um país como o Brasil não foi fácil, este povoamento deu-se a duras lutas de resistência, por parte daqueles que já estavam, e principalmente daqueles que eram forçados a ocupar o território (FARIA, 2015).

Nesse sentido Faria expõe:

O Brasil foi, ao longo de sua história, país receptor de imigrantes. As migrações contribuíram para formar nossa nacionalidade: a significativa diversidade e riqueza cultural brasileiras são o legado de várias ondas migratórias, de continentes e países diversos, que, ao longo dos séculos, por diferentes meios e razões, ocuparam e colonizaram o território brasileiro. Partiram de migrantes os primeiros relatos da terra brasileira e do encontro entre a cultura nativa e a do colonizador, como a Carta de Pero Vaz de Caminha e os relatos de Manuel da Nobrega e outros. A cultura brasileira reflete, por igual, os costumes e tradições indígenas, assim como a história trazida para o Brasil pelos mais de quatro milhões de africanos escravizados, durante a vigência da escravatura no país (2015, p.65).

Para a autora, a diversidade de raças, povos e nacionalidades que se deslocaram para o Brasil é responsável pela construção da identidade brasileira. A colonização inicial do atual território brasileiro teria sido contemporânea ao Horizonte *Clovis* da América do Norte, apresentando características culturais distintas daquelas previstas pelos modelos ortodoxos, e na transição Pleistoceno-Holoceno, pelo menos três distintos eventos de colonização teriam contribuído para o povoamento original do Brasil (BUENO; DIAS, 2015).

Capistrano de Abreu<sup>7</sup> (2014), em sua obra, *O Descobrimento do Brasil*, afirma que, o povoamento do Brasil começou em 1534, quando o território foi repartido em quinze pedaços e doado a doze donatários. Mas, a legislação portuguesa<sup>8</sup> proibia a entrada de qualquer estrangeiro, contudo, estimulava a migração forçada de escravos africanos, cujo regime e proteção jurídica era similar a dos animais (ZAMBERLAM, 2004).

O escravo era obrigado a aprender a língua falada no território e exercer atividades produtivas para gerar ganhos para seu dono, aqueles que não geravam os lucros esperados, eram facilmente comercializados, de forma que, a coisificação do homem e da mulher negra não provocava revolta entre a maioria dos brancos, poucos foram aqueles que consideraram negros como iguais. Portugal, à época da conquista, tinha cerca de 1 milhão de habitantes, população insuficiente para colonizar o vasto império que conquistara, sobretudo as partes menos habitadas, como o Brasil (CARVALHO, 2002).

O transporte forçado de 12 milhões de africanos através do Atlântico, entre 1492 e meados do século XIX, excedeu em quatro vezes o número de chegados da Europa e representa o primeiro movimento transoceânico verdadeiramente massivo na história (MOYA, 2018). A importação forçada de africanos para o Brasil, continuou ininterrupta até 1850, 28 anos após a independência. Na época da independência, numa população de cerca de 5 milhões, incluindo uns 800 mil índios, havia mais de 1 milhão de escravos. Embora concentrados nas áreas de grande agricultura exportadora e de

---

<sup>7</sup> Capistrano de Abreu, com a obra, *O descobrimento do Brasil*, redigida em 1883, marca o início de uma trajetória de pesquisas e questionamentos sobre a história do Brasil que o autor, de alguma forma, seguirá por muito tempo. Ele faz um verdadeiro mapeamento do território brasileiro, que aparece nas referências às viagens de exploração e povoamento.

<sup>8</sup> No período colonial a lei portuguesa e espanhola proibia a entrada de imigrantes, e estimulava a imigração “forçada” de trabalhadores, escravos africanos.

mineração, havia escravos em todas as atividades, inclusive urbanas (CARVALHO, 2002, p. 19-20).

Com o objetivo de tornar a região civilizada, Portugal defendia a imigração do homem branco europeu para ocupar as terras brasileiras, pois, a meta era tornar o Brasil, território predominantemente branco. De maneira que, muitos foram os discursos produzidos acerca da introdução de trabalhadores europeus, seja para promover a colonização ou para substituir a mão de obra escrava pela livre, pois, segundo as projeções racialistas do período, a imigração europeia facilitaria a chegada do progresso (FERNANDES; COSTA, 2020).

No desenho imaginário de nação do homem branco europeu, não tinha espaço para o negro e o índio, pois eram vistos como uma raça inferior e não civilizados. Após a abolição, no corte de um período entre 1890 a 1901, foi registrada a entrada de 1.3 milhão de pessoas, camponeses que vinham trabalhar na agricultura, substituindo os antigos escravos, especialmente nas lavouras de café (MILESI; ANDRADE, 2015).

Em 1902, o governo italiano proibiu a emigração subsidiada, provocando um forte declínio do número desses imigrantes para o Brasil. A crise cafeeira de 1906, decorrente de superprodução e baixa dos preços do produto no mercado internacional afetou os movimentos migratórios. Porém, a rápida adoção de políticas de proteção permitiu que houvesse uma acelerada recuperação da economia cafeeira e a retomada da imigração (RESSTEL, 2014).

Convém lembrar que a Constituição de 1946 seguiu a orientação de restrição aos direitos dos estrangeiros consubstanciada em abundante legislação infraconstitucional, porém, com o fim da II Guerra Mundial, o Brasil viveu um período de expansão e flexibilidade na política de entrada de estrangeiros, podendo assim buscar mão de obra especializada. Tal situação configura-se no texto do Decreto-Lei nº 7.9675, de 18/09/1945<sup>9</sup>, que buscava aliar a necessidade com a proteção do trabalhador brasileiro, mas, por outro lado, mantém uma postura racista, ao privilegiar a imigração europeia (MARINICCI; MILESI, 2011).

---

<sup>9</sup> O Decreto-Lei no. 7.9675, de 18/09/1945, determinava que —” *Todo estrangeiro poderá entrar no Brasil, desde que satisfaça as condições desta lei*”. Porém, tal decreto trazia características racistas, quando privilegia a imigração europeia, ao dispor, no seu art. 2º, que seria atendida, na admissão de estrangeiros, a “*necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes de sua ascendência europeia*”.

A essência do Decreto-Lei nº 7.9675, de 18/09/1945, era de que o branco europeu prevaleceria para branquear a nação brasileira. Para os intelectuais da época, a mestiçagem era característica de degeneração social, o que então se fazia necessário o incentivo para o deslocamento do europeu para o país (MARINICCI; MILESI, 2011). Quanto a acolhida do Brasil a refugiados europeus em decorrência da Segunda Guerra Mundial pode-se afirmar:

O Brasil também acolheu milhares de refugiados europeus que fugiram da Segunda Guerra Mundial e é membro fundador do Comitê Executivo do ACNUR. Em 1960, ratificou a Convenção de 1951, sobre o Estatuto dos Refugiados, que ainda continha a uma reserva temporal e outra geográfica: reconhecia como refugiados apenas os cidadãos perseguidos pelos fatos sucedidos na Europa antes de 1951. Em 1972, ratificou o Protocolo Adicional de 1967, mantendo, entretanto, a reserva geográfica. Isto provocou que, quando os refugiados latino-americanos nos anos 70 e 80, eram reconhecidos sob o mandado do ACNUR, e admitidos como estrangeiros em trânsito e puderam permanecer no Brasil enquanto o ACNUR providenciava o seu reassentamento, em um terceiro país (PEREIRA; ROCHA, 2016, p.22).

Os autores citados defendem que, na década de 80, um significativo número de brasileiros passou a emigrar do país, e embora a região recebesse estrangeiros de diversas partes, o número de brasileiros que deixaram o território passou a superar o de estrangeiros que entravam no Brasil, pode-se assegurar que o país tornou-se exportador de mão de obra, vejamos:

Além das sucessivas crises econômicas que acometeram o país nos anos 80 (considerados a “década perdida”) e 90, estima-se que a transformação do Brasil em exportador líquido de mão de obra esteja também associada a fatores como: 1) a maior disponibilidade de informações sobre oportunidades de trabalho no exterior, resultante da modernização das tecnologias de informação e comunicação – essa causa não é exclusiva, naturalmente, do fenômeno identificado no Brasil; 2) fatores históricos e culturais relacionados a presença, no Brasil, de significativo número de descendentes de imigrantes, sobretudo europeus, o que pode haver facilitado o contato com as sociedades e o mercado de trabalho nos países de origem das ondas imigratórias anteriores que se haviam destinado ao país, em particular oriundas de Portugal, Espanha, Itália, Alemanha e Japão; 3) a crescente insegurança urbana em várias cidades brasileiras; e 4) no caso da imigração para países vizinhos (particularmente Paraguai, Bolívia, Suriname e as Guianas), a percepção de vantagens econômico-comerciais, como a existência de terras férteis e baratas, oportunidades relacionadas ao garimpo de ouro ou devido a fatores fundiários, como a concentração de terras na região Sul do Brasil. Para especialistas, diferentemente das análises conjunturais que associavam a saída de brasileiros a “década perdida” ou a conjuntura político-econômica do Governo Collor (1990-1992) (FARIA, 2015, p. 67).

Na década de 1990, já com a consolidação da democracia, o Brasil se transformou plenamente em um país de refúgio. Embora na década de 90 o Brasil tenha se transformado um país de refúgio, importante é o esclarecimento descrito por Dota e Queiroz (2019) de que, entre os anos de 1990 e 2003, a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro não apresentou bons resultados, por outro lado, nos períodos de 2003 a 2013, observou-se crescimento econômico com geração de empregos formais, e melhoria dos salários, reestruturando o mercado de trabalho nacional.

Para Baeninger (2017), a migração transnacional de refúgio constitui uma das modalidades migratórias transglobais com tendência crescente no Brasil nos últimos cinco anos. Denota tanto a chegada haitiana e síria – com maiores capilaridades midiáticas – quanto a entrada de pessoas de países como Burkina Faso, Etiópia, Laos, Mali, Tanzânia, Lesoto, Quênia, Gaza, Burundi, Sudão, Gambia, dentre muitos outros países pobres, periféricos e não brancos.

Em 2021, os venezuelanos eram a nacionalidade com maior número no Brasil. Reitera-se que a entrada de imigrantes venezuelanos, ocorre devido à crise econômica e política da Venezuela, sendo o Brasil um dos países de destino, em razão da proximidade geográfica e de possuir mecanismos legais que favorecem a maior acolhida do migrante (GALIB, 2021).

É indiscutível que o Brasil não recebe uma quantidade tão expressiva de estrangeiros, como países da Europa e Estados Unidos, contudo, o crescente contingente de migrantes e refugiados que ingressa no país nos últimos anos, requer uma maior atenção por parte dos governos, de maneira que, o estudo dos deslocamentos populacionais para e do Brasil demonstra a complexidade e heterogeneidade da mobilidade internacional neste século (BAENINGER, 2017).

Denotando os desafios teóricos metodológicos para explicações e análises das migrações vindas do Haiti, China, Paquistão, Afeganistão, Coreia do Sul, Bolívia, Peru, Paraguai, Venezuela, Colômbia, de estrangeiros qualificados, de indocumentados, de refugiados, dentre tantas modalidades presentes nos espaços migratórios construídos a partir de nexos transacionais no Brasil do século XXI (BAENINGER, 2017).

## 1.4 Migrações no Amazonas

A origem do homem na Amazônia foi cercada de muitas teorias, e as marcas deixadas na região suscitam inúmeras hipóteses, mas a que vem sendo aceita pelos historiadores é a de que sua ocupação começa quando levas de imigrantes asiáticos chegaram ao vale da Amazônia, há mais de 14 mil anos<sup>10</sup>. Na região esses povos desenvolveram a agricultura e viviam em uma mesma área de terra, abrindo espaços para outras sociedades indígenas (VERÍSSIMO; PEREIRA, 2015).

A descoberta da Amazônia gerou grande impacto para os europeus. A diversidade cultural, social e racial, provocou contradições que se repetiram ao longo do caminho da empresa desbravadora. Até então, os europeus só haviam tido contato com a tradicional cultura do Oriente, assim, ter encontrado o território Amazônico dada a grande dimensão de riquezas encontradas levou os ocidentais a exploração maciça da região (VERÍSSIMO; PEREIRA, 2015).

A historiografia traz a confirmação de que quando os portugueses chegaram no Amazonas, por volta do século XVI, encontraram uma floresta habitada por povos indígenas, e que durante a colonização desse território, as populações indígenas foram reduzidas, um verdadeiro extermínio do nativo deu-se em decorrência de vários fatores, dentre eles, as doenças trazidas pelo homem branco, até por meio de confronto direto com povos que não aceitavam serem dominados. Além da resistência indígena, os portugueses tiveram que lidar com a escassez de mão de obra, além disso, a agricultura tropical de trabalho dos povos indígenas, não se coadunava com o extrativismo e a agricultura de trabalho intensivo dos ocidentais, assim, as tentativas iniciais de usar o braço indígena foram substituídas quase imediatamente pela importação de escravos africanos, que foram forçados a ocupar o território (VERÍSSIMO; PEREIRA, 2015).

Para Gadelha (2002), a história da expansão territorial do Brasil, e mais especificamente do Amazonas, ainda tem sido pouco pesquisada por nossa historiografia, apesar da importância estratégica e atual que reveste a questão,

---

<sup>10</sup> Os historiadores citados defendem que o homem chegou às Américas há mais de 20 mil anos pelo estreito de Bering. Nas últimas glaciações (100.000 - 10.000), quando o nível do mar era mais baixo, a população asiática atravessou a pé por uma ponte natural que ligava o continente asiático à América do Norte.

a maioria das contribuições existentes datam dos anos de 1950 a 1960 e hoje são pouco conhecidas. A colonização do norte do Brasil, antecede-se a Pombal, a partir de 1657, com a fundação da missão dos jesuítas no rio Negro, a ocupação lusitana com base no trabalho das ordens religiosas tem início efetivo. O processo de ocupação da Amazônia segue intenso até 1750, culminando com a assinatura do Tratado de Madri e a ascensão ao poder do marquês de Pombal (SOUZA, 2019).

A ocupação do território, tinha razões não apenas de natureza política, mas também de ordem econômica, e a Companhia foi o meio eficaz que a coroa encontrou para salvaguardar a sua soberania na imensidão amazônica (SOUZA, 2019). Dias (1967) relata que na véspera de 1755, ano da criação da Companhia do Grão-Pará e Maranhão, a Amazônia era uma terra quase sem vida, e a empresa pombalina desempenhou papel proeminente no processo colonizador das terras do extremo Norte da colônia, que de há muito aguardavam mudar-lhe a roupagem e a fisionomia.

De acordo com o autor, o solo, o clima, o revestimento vegetal, assim como a topografia de certas áreas dominantes, acelerou a vida pecuária no Baixo Amazonas, no Rio Branco, nos vales tributários da Baixada Maranhense e nas terras insulares de Marajó. O patrimônio da Coroa portuguesa era enriquecido com o cultivo de artigos tropicais mercantilizáveis como o cacau, algodão, arroz, café e tabaco, assim a Amazônia surgia, como admirável mercado fornecedor de produtos de alto rendimento e procura.

Durante a ocupação da Amazônia, os portugueses expulsaram outros europeus, principalmente os espanhóis, construíram fortes, formaram vilas e cidades e converteram uma parte dos indígenas sobreviventes ao cristianismo. E ainda, forçaram os nativos a trabalhar nas plantações, nas coletas das drogas do sertão, como remadores de canoas nas viagens e como soldados na defesa e posse do território (VERÍSSIMO; PEREIRA, 2015).

A formação do Estado do Amazonas deu-se com a iniciativa de Francisco Xavier de Mendonça Furtado, irmão de Pombal, que governava a Capitania do Grão-Pará no início do Diretório dos Índios, em sua administração, ele decidiu dividir essa capitania para cortar gastos e obter um maior controle do território. E em 3 de março de 1755 foi criada a Capitania de São José do Rio Negro, atual

Estado do Amazonas e parte do Estado de Roraima - instalada na cidade de Barcelos<sup>11</sup> (VERÍSSIMO; PEREIRA, 2015).

Entre os anos de 1877 e 1879, já na condição de província, o Amazonas recebeu muitos migrantes, em sua maioria, oriundos da província do Ceará, em decorrência da grande seca que afetou a região (BARBOZA, 2015). De acordo com o autor, os trabalhadores foram acolhidos e utilizados como força de trabalho em obras públicas, colônias agrícolas e seringais.

Santos (2002), indica três momentos históricos importantes para o processo de desenvolvimento e crescimento econômico do Amazonas, e estão correlacionados com os fluxos migratórios no Estado, sendo eles: o ciclo da borracha, a implantação da Zona Franca de Manaus e, mais recentemente, o chamado Terceiro Ciclo, voltado para o desenvolvimento agrícola e para o ecoturismo. Todas estas etapas são, de um modo ou de outro, representativas dos processos de crescimento populacional do Estado.

Com o início do ciclo da borracha, por volta de 1879, setores ligados ao extrativismo no Amazonas viam com bons olhos a entrada de migrantes para a região, com incentivos a abertura de estradas de exploração de seringueiras na mata. Sessenta mil nordestinos entraram na região em busca do “ouro branco” (VERÍSSIMO; PEREIRA, 2019).

Nesse período, a região se desenvolve tanto com a vinda de pessoas oriundas da Região Nordeste, e do Estado do Pará, com pouco aceno para outros estados do país, bem como de estrangeiros advindos de vários outros países interessados no comércio da borracha (VERÍSSIMO; PEREIRA, 2019). A chegada em massa de migrantes foi bem aproveitada pelas autoridades (BARBOZA, 2009).

A população de Manaus cresceu no auge da borracha, passando de 10 mil pessoas, em 1890, para 50 mil habitantes em 1900. A cidade era considerada a “Paris dos Trópicos”. O momento de declínio da era da borracha, e suas consequências, dado de 1876, quando um comerciante inglês chamado Henry Wickham contrabandeou 70 mil sementes de seringueira da região de Santarém

---

<sup>11</sup> Em 1821 as Capitâneas foram convertidas em províncias, a então Capitania de São José do Rio Negro, foi incorporada à Província do Grão-Pará, como Comarca do Alto Amazonas, e apenas em 1850 a região ganhou autonomia na condição de Província do Amazonas, através da Lei nº 582 de 5 de setembro de 1850.

e as enviou para o diretor do *Royal Botanic Garden* de Londres. Plantações de seringais foram estabelecidas no Sudeste Asiático e, depois de três décadas e meia de tentativas, as plantações na Malásia começaram a produzir látex de melhor qualidade, em quantidades maiores e por um preço mais acessível, de modo que, a produção de borracha na Amazônia sofreu uma redução drástica (VERÍSSIMO; PEREIRA, 2019).

Nesse momento, muitas pessoas emigraram do Amazonas em decorrência da quebra do monopólio da borracha. Belém e Manaus entraram em colapso econômico e social no início do século XX. A criação e implementação da Zona Franca de Manaus (ZFM), em meados da década de 60, dá um impulso para o processo de desenvolvimento, que por sua vez, passa a atrair grandes contingentes populacionais, sobretudo de pessoas oriundas de outros estados, uma vez que o número absoluto de estrangeiros havia declinado muito nesta época (SANTOS, 2002).

Para o autor a partir da década de 60 começa a prevalecer uma migração preponderante de pessoas oriundas dos países vizinhos, principalmente do Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana Inglesa e Bolívia, assim como dos Estados Unidos, Japão e China. Estas novas correntes denotam a percepção das mudanças econômicas verificadas no mundo inteiro, onde os Estados Unidos, um dos grandes vencedores da Segunda Guerra mundial, o Japão e Coreia (os chamados Tigres Asiáticos por causa do desenvolvimento econômico dos países da Ásia) posteriormente na década de 80, vão redimensionar as economias e o capital do mundo globalizado.

Santos (2002) reitera que o contingente populacional no Estado, neste período, passou de uma população de 708.459; 955.235 e 1.430.089, respectivamente para os anos de 1960, 1970 e 1980, com taxas de crescimento do valor de 3,03 % a.a. (período 1960/170) para 4,12% a.a. (período 1970/80). Assim, vários projetos foram implantados e desenvolvidos, além da Zona Franca de Manaus, como a Transamazônica, Projeto Jarí e Trombetas que passam a convocar pessoas para ocupar as chamadas Fronteiras Agrícolas de Expansão, que vão cobrir as Regiões Centro-Oeste e Norte do país, como forma de integração nacional.

Não obstante, é preciso recordar que as décadas de 80 e 90, o Estado do Amazonas passou, por problemas de ordem econômica que afetaram os

processos migratórios. De maneira que, o contingente populacional do Estado, passa de uma população da ordem de 1.430.089 para 2.103.243 habitantes com taxas de crescimento declinantes quando passa de 3,57% a.a. (período 1980/91) para 2,58% a. a., períodos 1991 a 1996) (SANTOS, 2002).

Entretanto, a partir dos anos 2000, a densidade populacional na região aumenta consideravelmente, e a cidade de Manaus assume grande preponderância na dinâmica do território, seja por concentrar 50% da populacional do Estado, 39% dos estabelecimentos de saúde, 20% dos estabelecimentos de ensino, e 52% de estabelecimentos de outras finalidades (ANDRADE, 2012).

O período de 2010 a 2020 pode ser caracterizado como um dos mais dinâmicos e multifacetados no contexto migratório da região, o início do fluxo da imigração haitiana para o Brasil, e conseqüentemente para o Amazonas é considerado o início desse novo processo migratório. Após o terremoto no Haiti, em janeiro de 2010, e as subseqüentes crises humanitárias, que se desdobraram os deslocamentos no país (TONHATI; CAVALCANTI, 2020).

No mesmo ano, ainda no Haiti, ocorreu um surto de cólera que matou mais de 8.000 pessoas, e em 2012, os furacões, Issac e Sandy, atingiram o país, vindo a destruir a produção agrícola, principal fonte de recursos econômicos da população, esses fatores fizeram com que parte da população haitiana migrasse para o Brasil, boa parte da população via como destino o Amazonas (TONHATI; CAVALCANTI, 2020).

Além do mais, os autores sustentam que, entre 2014 a 2020, a crise econômica e social na Venezuela, foi decisiva para a intensificação do fluxo venezuelano para o Estado do Amazonas, e para outras regiões da América Latina. O norte do Brasil passou a ser a principal porta de entrada passa esses migrantes, que ingressam pela cidade de Pacaraima e Bonfim, no Estado de Roraima, até chegar ao Amazonas.

## **1.5 Contexto socioantropológico da mobilidade humana**

A migração constitui um elemento fundamental da vida humana e componente originário de praticamente, todas as sociedades. Sua dimensão e importância se acentuaram na modernidade devido a inúmeros conflitos ou

crises multidimensionais (religiosas, políticas, econômicas, culturais etc.) que conduziram a diversas correntes migratórias e à ampliação da mobilidade humana em todos os continentes (SILVA; OJIMA, 2022).

Para os autores mencionados, diversos são os estudos socioantropológicos sobre a mobilidade humana, estudiosos do mundo inteiro buscam compreender esse fenômeno, e têm pesquisado a partir da soma de uma pluralidade de situações, vínculos, questões históricas, conflitos, disputas sociopolíticas e culturais. Além disso, na maioria das vezes o ser migrante não é bem-vindo, e causa desconforto na população originária, pois é visto como ameaça econômica, política e cultural.

Bourdieu e Wacquant (2000), complementam que, antes de se tornar um imigrante, o migrante é sempre primeiro um emigrante, e que a sociologia da migração deve, portanto, imperativamente começar a estudar não a partir das preocupações e clivagens da sociedade receptora, mas das comunidades de envio, sua história, estrutura e contradições. O migrante chega para a sociologia como um problema social.

Os atuais deslocamentos são compreendidos pela sócio antropologia como uma das consequências da crise neoliberal contemporânea, o comprometimento da economia, discursos ameaçadores como forma de ascensão de poder de políticos populistas, que têm alvo a criação de um estado de emergência permanente, para justificar a restrição de direitos e liberdades individuais dos mais vulneráveis, a fome, enfim, a crise neoliberal tem gerado preocupação nas populações, e sido um dos principais motivos dos deslocamentos forçados. Em uma visão antropológica sobre a mobilidade humana, tem-se entendido que as investigações sobre o sujeito “migrante” e a percepção de seus deslocamentos espaciais está relacionado as circunstâncias históricas, e em sua grande maioria, as relações de poder e a busca pelo trabalho legitima o sujeito a sair de seu país de origem, assim, um imigrante só tem razão de ser pelo trabalho e para o trabalho, além disso, o estrangeiro é um sujeito que chega com prazo de validade, com uma identidade temporária que tem uma função social clara para a sociedade receptora, que é trabalhar, enquanto houver trabalho (SAYAD, 2008).

Em contrapartida, Zanforlin (2013), argumenta que, é impossível definir uma única razão como a motivadora para a mobilidade, e que contextualmente, é a partir das modificações centrais nos modos de produção econômica, com a reformulação das tradicionais concepções sociais que se define o fenômeno migratório. Por mais que sejamos tentados a traçar uma história dos deslocamentos populacionais, não há dúvida de que os cortes marcam profundamente a continuidade e de que as diferenças prevalecem a ponto de nos questionarmos sobre a homogeneidade do fenômeno (CESARE, 2019).

Na pós-modernidade, a globalização parece aberta às possibilidades de movimento ilimitado de populações entre países e regiões, e tem derrubado fronteiras econômicas, sociais e culturais ao fomentar a circulação ampliada de capitais e mercadorias, valores, símbolos e imagens. Apesar disso, o próprio modelo econômico tem imposto severos controles à livre mobilidade dos trabalhadores, à qual é seletiva em função de determinadas categorias de estrangeiros e da demanda de força de trabalho nos países de destino (FERNÁNDEZ; PIZARRO, 2015).

Fernández e Pizarro (2015), têm o pensamento de que a globalização vem introduzindo modificações quanto a intensidade e a orientação dos fluxos e provocando mudanças importantes no perfil sociodemográfico das regiões, por outro lado, no contexto econômico atual, verifica-se que a economia tem caído, e conseqüentemente tem diminuído a oferta de emprego. Partindo do ponto que a globalização instiga o deslocamento sem limites, Pelegrino (2002) abre uma reflexão interessante sobre a livre circulação de capitais e mercadorias, e o deslocamento de trabalhadores, para suprirem as necessidades dos Estados, vejamos:

El proyecto liberal en materia de circulación de capitales y mercancías, sostenido por gran parte de los estados centrales, entra en contradicción con los severos controles impuestos a la libre movilidad de trabajadores y a la radicación de las personas en los territorios nacionales de dichos estados. Esta inconsistencia del discurso liberal se debe fundamentalmente a la necesidad de evitar los conflictos que surgen de la competencia entre los trabajadores nacionales de esos países y los inmigrantes, así como de otros procesos, entre los cuales hay que mencionar el resurgimiento de nacionalismos acompañados de expresiones de xenofobia y de rechazo al "diferente", que han vuelto a tomar peso en las últimas décadas<sup>12</sup> (PELEGRINO, 2002, p.03).

---

<sup>12</sup> **Tradução:** O projeto liberal do movimento de capitais e mercadorias, apoiado por muitos dos estados centrais, está em contradição com os severos controles impostos à livre mobilidade dos

A autora aponta que, esse novo impulso da globalização abre discussões sobre o conceito de cidadania e identidade nacional. Assim, Pereira (2020), faz uma ponderação sobre a mobilidade humana a partir de uma perspectiva multidimensional, caracterizada por crises como a do capital, ascensão do pensamento e práticas políticas de ultradireita, xenofobia, intolerância à interculturalidade étnica e racial, mas também pela organização, mobilização e fortalecimento de grupos sociais, entre eles, migrantes que reivindicam direitos e justiça social.

Nesse contexto, abre-se destaque para a Escola de Chicago, fundada em 1895, onde se encontram as principais teorias e conceitos formulados sobre a mobilidade humana estão vinculados, assim, os seus pesquisadores trouxeram para o tema da migração o esclarecimento e pertinência de conceitos e debates que se revelam atuais e condizentes com os conflitos vivenciados na contemporaneidade. Os estudos realizados na Escola de Chicago, indicam que os conflitos entre estrangeiros e a população local têm sido gerados em torno da presença “alienígena”, os preconceitos raciais e as hipóteses sobre sua possível superação por meio da ascensão econômica, tem sido um dos principais motivos dos atritos (ZANFORLIN, 2013).

Almeida e Rosenfield (2013), citam que os deslocamentos humanos, se configuram como fenômeno por vezes dramático e fundamental à compreensão da complexidade de nossas sociedades, ao mesmo tempo em que se apresentam como um grande desafio acadêmico, ao trazerem à baila uma grande diversidade de elementos teóricos e empíricos. As dinâmicas populacionais, ao reposicionarem geograficamente os indivíduos, portadores de histórias e culturas particulares em sociedades diversas, acabam por ressignificá-las, e a história social e cultural das sociedades ao longo do tempo, sob efeito das diferentes e variadas migrações, mostra bem esse processo.

---

trabalhadores e ao assentamento de pessoas nos territórios nacionais desses estados. Esta inconsistência do discurso liberal deve-se principalmente à necessidade de evitar conflitos decorrentes da competição entre os trabalhadores nacionais desses países e os imigrantes, bem como outros processos, incluindo o ressurgimento do nacionalismo acompanhado de expressões de xenofobia e a rejeição dos "diferentes", que recuperaram terreno nas últimas décadas.

Para Milesi e Andrade (2015), é preciso refletir quanto a subjetividade dos deslocamentos, dada a complexidade da ação, que se expressa na decisão de sair de seu país de origem, considerando que, na maioria das migrações atuais o ato de sair é uma decisão forçada (causas econômicas, sociais, políticas, naturais, ou induzida pelas máfias do tráfico humano). Tal complexidade vincula-se à formação de um mundo multipolar constituído por realidades culturais interligadas, cujo funcionamento é parte de uma dinâmica global que enfraqueceu a soberania e o poder regulador do Estado-nação sobre a circulação de pessoas, de mercadorias e do capital (SASSEN, 1996).

Considerando-se tudo isso, do modo como as coisas estão e prometem continuar por muito tempo, é improvável que o deslocamento em massa venha a se interromper, seja pela falta de estímulo, seja pela crescente engenhosidade das tentativas de sustá-la (BAUMAN, 2017).

Jardim (2017), afirma que, no Brasil, a migração não é algo que interessa apenas por aspectos da formação demográfica e cultural brasileira, mas chama a pensar o país na ordem global, o revelando como um dos destinos possíveis, dado suas conexões prévias com outros países e continentes, e que animam pessoas a novos percursos. Os deslocamentos humanos contemporâneos encontram hoje novos contornos, as fronteiras simbólicas e geográficas demarcam identidades e, a partir delas, uma série de conjunturas sociais e econômicas que ameaçam direitos fundamentais do ser humano.

## CAPÍTULO 2 MIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL ENTRE OS ANOS DE 2017 E 2019

*Os nossos novos amigos, um tanto submergidos por tantas estrelas e homens famosos, compreendiam dificilmente que na base de todas as nossas descrições dos esplendores passados residia uma verdade humana: outrora, erámos alguém de quem as pessoas gostariam, erámos amados pelos nossos amigos e mesmo conhecidos pelos nossos senhorios como alguém que pagava a sua renda regularmente. Outrora, podíamos comprar a nossa comida e andar no metrô sem nos dizerem que erámos indesejáveis (ARENDR, 2013, 13-14).*

O pacto global da migração deve considerar que a migração internacional é um fenómeno heterogêneo, que envolve diferentes contingentes de migrantes, com necessidades e especificidades que devem ser contempladas para o acesso e exercício pleno de seus direitos. Deve considerar se tratar de migrações por envolver diferentes processos sociais e grupos migrantes (BAENINGER, 2021).

Baeninger (2021) argumenta que, o cenário das migrações internacionais no século XXI tem sido marcado por movimentos que incluem percursos, cada vez mais intensos, entre os países do Sul global. Assim, as migrações Sul-Sul entre e em direção aos países da América Latina, na última década, demonstram a complexidade e heterogeneidade da migração internacional.

O direito a migrar deve se constituir na base da tríade das migrações (seguras-ordenadas-regulares), garantindo direitos aos sujeitos migrantes, incluindo na condição dos direitos a imigrantes a necessidade de ações e políticas sociais que levem em conta questões geracionais, de gênero, de populações LGBTI, de grupos tradicionais (como indígenas), do refúgio (BAENINGER, 2021).

Os espaços de fronteiras têm que ser transformados em espaços de direitos, espaços de garantia de direitos das mobilidades, tanto das migrações como das circulações transfronteiriças. As fronteiras não desaparecem, mas flutuam em decorrência das trocas e alianças entre os Estados. Desde as fronteiras físicas até as fronteiras simbólicas, o Pacto Global precisa reconhecer a necessidade de que espaços de fronteiras tornam-se prioridades nas ações e políticas na governança das migrações internacionais como a articulação entre os Estados (BAENINGER, 2021, p. 20).

Conforme pontua a autora, cabe aos governos e todos os segmentos sociais envolvidos negar esta compreensão dado que ela promove a exclusão,

criminalização e a negação dos Direitos Humanos aos que migram, ou seja, a garantia dos direitos humanos e o direito a migrar deve acompanhar a trajetória desses sujeitos migrantes nos diferentes espaços que recorrem para sua reprodução social. O Estado necessita reconhecer a presença migrante com o acesso dessa população ao conjunto de serviços públicos que substanciam seus direitos, garantindo assim a tríade segura/ordenada/regulada.

No contexto brasileiro, Baeninger (2021) dialoga que, as migrações Sul-Sul passam a assumir papel central nas migrações fronteiriças, à semelhança das fronteiras europeias, mesmo com volumes migratórios menos volumosos. Importa resgatar aqui a dimensão global/local/fronteiriça que espelha as novas configurações das migrações Sul-Sul na fronteira brasileira.

Ao analisar os deslocamentos internacionais contemporâneos da Venezuela para o Brasil na perspectiva das migrações Sul-Sul, Baeninger (2021) ressalta que, o caso da migração venezuelana anuncia a complexidade do fenômeno migratório atual: mesmo sendo uma migração de vizinhança, os imigrantes recorrem às solicitações de refúgio para entrada e permanência no território nacional.

Como consequência do processo migratório Venezuela/Brasil, o território brasileiro tem lidado com as implicações de um grande fluxo de venezuelanos migrantes, o que requer que sejam feitas análises jurídicas tanto do ponto de vista da Ciência Política como da Economia, para que as decisões que sejam tomadas pela administração pública estejam de acordo com a legislação prevista nos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, busca-se neste capítulo, realizar uma abordagem sistemática sobre a migração venezuelana para o Brasil, mais especificamente para o Estado do Amazonas, discutindo a atuação do ente estatal no que diz respeito ao tratamento e, conseqüentemente na efetivação do direito de ser tratado de modo igualitário, frisa-se que, o período abordado corresponde aos anos de 2017 a 2019.

## **2.1 Crise Humanitária na Venezuela**

A história política da Venezuela se assemelha com a dos demais países americanos que foram colônia da Espanha, sobretudo porque os seus respectivos processos de independência foram idealizados e concretizados pelos integrantes das elites *criollas* nacionais. Dessa mesma maneira, se

observa o fato de tal Estado ter vivenciado períodos de instabilidade no decurso do século XIX, pois no período compreendido entre 1816 e 1819 ocorreram as batalhas pela sua independência da metrópole espanhola (SILVA, 2021).

Silva (2021) lembra que, a partir do século XX, a história política venezuelana destaca-se por dois fatores importantes para compreensão do contexto da época, quais sejam: a relação entre o Estado e os Militares, e a relação entre o Estado e a exploração de petróleo. Quanto a relação entre o Estado e os Militares, o Estado venezuelano, à luz dos pressupostos weberianos, é visto como uma associação política reivindicadora do monopólio legítimo da violência<sup>13</sup> dentro do próprio território, a partir da tomada do poder pelo ditador militar Juan Vicente Gómez (1908-1935).

No que diz respeito a relação entre o Estado e a exploração de petróleo, Silva (2021), diz que, enquanto principal produto de exploração do país, esse é o elemento fundamental para que se possa entender o cenário político e econômico venezuelano no século XX, e XXI. Na região, o petróleo tem importante relevância na delimitação do formato do Estado e na sua relação com a sociedade, a existência desse recurso condicionou a maneira como o Estado intervém na economia, independente de que regime esteja vigorando no território (democracia ou ditadura).

No final do século XX, Hugo Rafael Chávez Frias assume o poder (1999), e nesse período houve a aprovação da *Ley de Hidrocarburos*, com o objetivo de mitigar o poder instituído pelo capital privado no interior da companhia *Petróleos de Venezuela*<sup>14</sup> (Petrovan ou PDVSA), e de retomar o controle da estatal nas mãos do Poder Executivo, de modo que, com a aprovação da referida lei, ocorreu um choque entre o governo venezuelano e a diretoria da estatal, o que resultou na demissão de 19 mil funcionários pelo Poder Executivo venezuelano, como forma de reprimir a atuação da empresa (SILVA, 2021).

---

<sup>13</sup> Durante as duas primeiras décadas do século XX, o fenômeno do caudilhismo repartia a Venezuela em feudos, uma vez que a concretização da concepção weberiana do “monopólio legítimo da violência” só ocorreu com a chegada do ditador militar Juan Vicente Gómez (1908-1935), quando se inicia o Estado moderno com relação à constituição de uma burocracia civil e militar. Todavia, foi a chegada do militar Marcos Pérez Juménez à presidência (1951-1958) que o poder público completou o processo de expansão a todo o território venezuelano (VILLA, 2000, p. 136).

<sup>14</sup> A companhia *Petróleos de Venezuela S.A.*, fundada em 1975 é responsável pela exploração, produção, fabricação, transporte e comercialização de hidrocarbonetos na Venezuela.

É importante destacar que, segundo os argumentos de Moreira (2018), quando Hugo Chávez assume o poder, vivia-se na Venezuela um contexto de crise econômica aguda, com aumento dos níveis de pobreza e contestação do sistema político tradicional. Nesse momento, Chávez conseguiu catalisar politicamente a insatisfação da população e o sentimento coletivo de mudança, saindo vitorioso nas eleições presidenciais de 8 de dezembro de 1998. Ademais, a vitória de Chávez teve um significado importante para a política venezuelana, ela representou a ruptura com o sistema político que prevaleceu desde 1958 e a definição de novas regras de convivência política, favoráveis a dirigentes e organizações políticas não tradicionais e em detrimento dos velhos partidos políticos, identificados como responsáveis pela crise que abateu a Venezuela nos vinte anos anteriores.

Para Moreira (2018), o início de um período de maior estabilidade na Venezuela veio após a vitória de Chávez no referendo revogatório<sup>15</sup>, realizado em 15 de agosto de 2004, que envolveu um longo processo de diálogo entre governo e oposição, mediado pela OEA (Organização dos Estados Americanos) e pelo Grupo de Amigos da Venezuela desde o golpe de 11 de abril<sup>16</sup>. A confirmação da permanência de Chávez na presidência inaugurou uma nova etapa do período iniciado em 1999.

Chávez se consolidou no poder, ao mesmo tempo em que a oposição se debilitou e passou a ser estigmatizada pelo governo como golpista. Após um interregno de instabilidade de mais de dois anos, o fortalecimento da posição de Chávez o permitiu retomar seu projeto de hegemonia política em situação ainda mais favorável àquela do início de seu mandato (MOREIRA, 2018). Não se pode esquecer de mencionar que, com Hugo Chávez no poder o regime político

---

<sup>15</sup> O referendo revogatório foi o ponto culminante de um movimento iniciado pelos oponentes do presidente que tinha o objetivo de removê-lo do poder. As ações anteriores incluíam passeatas em massa para exigir a renúncia de Chávez, um golpe de curta duração em abril de 2002, uma campanha para alterar a Constituição a fim de antecipar as eleições presidenciais, protestos públicos de oficiais militares da ativa e uma greve dos trabalhadores petroleiros com duração de dois meses. Tudo isso fracassou, e a Venezuela, antes amplamente reconhecida como modelo de democracia consensual na América Latina, permanece rigidamente dividida, embora não mais com um claro polo de oposição ao governo (MECCOY, 2005).

<sup>16</sup> O Golpe de abril de 2002 se alicerçou em o sucesso do programa de governo de Chávez, o programa foi a causa da polarização político-ideológica na Venezuela. Ademais, a articulação construída pelos aliados do Governo entre os militares e as populações dos *barrios* caraquenhos garantiu um contragolpe que, reestabeleceu Chávez na presidência. Se por um lado o presidente determinava um expurgo nas Forças Armadas, por outro lado, confiava os principais postos no Governo – incluindo aí a presidência da PDVSA (SILVA, 2021).

adotado é baseado no “Socialismo do século XXI”, ou neossocialismo, que usa a intervenção do Estado na Economia de modo a centralizá-la nas mãos do próprio Estado como meio de controle social, tal política foi idealizada e instituída por Hugo Chávez, e permanece com o governo de Nicolás Maduro (CARVALHO, 2021).

Silva (2021), classifica os governos bolivarianos do ex-presidente Hugo Chávez e do atual presidente Nicolás Maduro, como um socialismo pretoriano. Este conceito é a chave de compreensão para o processo político inaugurado na Venezuela com a eleição de Chávez à presidência, em dezembro de 1998. O conceito de pretorianismo<sup>17</sup> é então diferente do de Estado aquartelado (*Estado Cuartel*) no qual se militariza a sociedade como um todo.

Quanto ao governo de Nicolás Maduro, Nascimento (2020) assevera que, após iniciado em 2013, este vem sofrendo intensa pressão dentro e fora do país, que visa a removê-lo do poder. Tais ameaças já existiam no governo de seu predecessor e correligionário, Hugo Chávez, que chegou a ser derrubado em 2002, retornando ao poder 48 horas depois, e, no caso de Maduro, esse tipo de conflito político se intensificou a partir de 2014 em virtude do agravamento da crise econômica e do aumento do descrédito em relação ao sistema político, Carvalho (2021), cita que a crise reflete diretamente no bem-estar social do país, de modo a faltar alimentos, medicamentos e itens básicos, necessários à sobrevivência.

Carvalho (2021), considera que a dedicação (quase que exclusiva), à economia do petróleo, proporcionou resultados satisfatórios ao país no governo de Hugo Chávez e início do governo de Nicolás Maduro, que, com lucros consideráveis, utilizava-se parte do montante para implementar políticas públicas<sup>18</sup> de cunho social, conhecidas como “Missões” ainda hoje existentes no

---

<sup>17</sup> No pretorianismo, a sociedade civil funciona normalmente, porém se deixa tutelar pelos militares que, por sua vez podem ou não exercer diretamente o poder. O pretorianismo foi a marca das grandes ditaduras do Cone Sul entre os anos 1960 e 1990, caracterizadas por governos diretamente exercidos pelos militares – ainda que tivesse, em alguns casos, amplo apoio de parcelas da sociedade civil; e de regimes de exceção, como o vigente na Coreia do Norte, no qual as decisões políticas, sociais e econômicas estão, de alguma forma, à mercê das decisões militares (SILVA, 2021).

<sup>18</sup>As políticas públicas contribuíram para a popularidade do Presidente Hugo Chávez, de modo a torná-lo um líder carismático, uma espécie de salvador das mazelas sociais, mas em que pese tais melhorias, a população continuou e permanece em situação de pobreza (CARVALHO, 2021).

país e que possuem caráter assistencialista e de inclusão social, que permitiu melhora social para as classes menos favorecidas, segundo dados do Instituto Nacional de Estatísticas (INE), no ano de 1998, antes do governo chavista, 20,1% de venezuelanos viviam em situação de extrema pobreza e, em 2007, o índice caiu para 9,5%.

Segundo dados do relatório “*Encuesta sobre condiciones de vida em Venezuela*”, a pobreza extrema do país aumentou de 23,6%, em 2014, para 61,2%, em 2017 e, entre os anos de 2013 a 2017, o PIB do país caiu 37%, em 2018, 15% (CARVALHO, 2021).

O autor acima faz ainda faz a seguinte consideração:

(...) por ser a exploração e exportação do petróleo sua principal atividade econômica, a economia do país depende do mercado externo. Em 2014, houve queda no preço do barril do petróleo da Venezuela, em parte, devido à recusa do Irã e da Arábia Saudita, outros grandes produtores do petróleo, em assinar um compromisso para redução da produção, a desaceleração da economia chinesa. Desse modo, a baixa no preço do barril do petróleo, a partir do ano de 2014, e a diminuição das exportações refletiram diretamente na questão social do país, pois a falta de dinheiro para importar insumos básicos e necessários à sobrevivência, conflitos, protestos de populares, que culminam cada vez mais na impopularidade do governo, desemprego, aumento de doenças, falta de medicamentos e alimentos são algumas das consequências que a crise na economia proporcionou à população do país e que, a cada dia, agrava-se (CARVALHO, 2021, p. 06).

Por esse ponto de vista, pode-se afirmar que, a crise venezuelana<sup>19</sup> está intrinsecamente ligada a exploração e exportação do petróleo da região, que em decorrência da não realização de acordos que pudessem beneficiar o país, tem influenciado diretamente no bem-estar social da população.

Nesse sentido, Oliveira (2019), menciona dois fatores para o início do agravamento nas condições econômica, política e social na Venezuela: o de ordem econômica dizia respeito ao movimento de queda no preço do barril de petróleo, principal *commodity* venezuelana; o de natureza política estava associado à doença e posterior falecimento do principal líder político do país, o

---

<sup>19</sup> O Historiador norte-americano Alfred de Zayas, especialista independente da Organização das Nações Unidas (ONU) para a promoção da Ordem Internacional Democrática e Equitativa, em entrevista para programa de emissora multiestatal tele SUR, afirma que não há crise humanitária na Venezuela e que esse termo é utilizado como desculpa para intervenção no país e derrubada do governo atual, Nicolás Maduro. Com o intuito de conhecer a situação da Venezuela, o Alfred de Zayas esteve no país e verificou que, ao comparar as estatísticas da Venezuela com outros países, como a África, Ásia, por exemplo, conclui que não há crise no país e sim guerra econômica, bloqueio financeiro (CARVALHO, 2021).

Comandante Chávez, o autor entende que esses fatores foram fundamentais para agravar a crise. As questões sociais deterioraram em função da combinação da falta de recursos para investimentos nos programas de transferência de renda, escassez de alimentos e inflação alta, aliadas à falta de liderança política representada pela ausência do Comandante, que abria perspectiva mais factível de mudança de poder.

O colapso político, social e econômico que vem afetando a Venezuela desde 2014, e intensificado nos últimos anos, colocou a migração internacional como alternativa de sobrevivência para milhões de venezuelanos, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, e, o Brasil é um entre os muitos destinos desses migrantes (OLIVEIRA, 2019).

Como resultado do estado crítico vivido pelo país, Carvalho (2021) aponta os protestos, por parte da população, perseguições e violências por parte do governo Nicolás Maduro àqueles que contrariem os seus interesses, além da disputa pelo poder com o autoproclamado presidente interino Juan Guaidó, aumento do desemprego, da criminalidade, confisco de residências por parte do governo, portanto, trata-se de crise humanitária de proporções significativas.

Por fim, Oliveira sustenta que, diante do quadro de adversidades econômicas, políticas e sociais a migração internacional da população venezuelana, é estratégia de sobrevivência da população, que começou a deixar o país em maior intensidade a partir de 2015. O abandono do território por parte considerável de sua população, representa a conseqüente perda de proteção estatal de tais indivíduos (SILVA, 2021).

## **2.2 Consequência do deslocamento populacional venezuelano para o Brasil**

Segundo as considerações de Carvalho (2021), em meio à situação vulnerável em que a sociedade venezuelana se encontra, para parte da população, permanecer no país torna-se inviável. Desse modo, conforme os dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), entre os anos de 2015 a 2019, 4 milhões de venezuelanos buscaram refúgio em outros países, com a esperança de terem acesso ao mínimo necessário à sua sobrevivência.

Assim, para o autor supra, os países latino-americanos que recebem a maioria dos venezuelanos, segundo dados da Agência das Nações Unidas para Refugiados, até meados do ano de 2019, estão a Colômbia, que mais recebeu essa população, com um total de 1,3 milhões pessoas, seguido do Peru, com 768 mil, o Chile, com 288 mil, o Equador, com 263 mil, e o Brasil, com 168 mil, além da Argentina, com 130 mil. O México e os países da América Central e do Caribe também recebem um número significativo de refugiados e migrantes da Venezuela. E, de acordo com os dados de outubro de 2020 da Plataforma R4V (R4V, 2020), hoje a América Latina abriga 4,6 milhões dos 5,5 milhões de pessoas que já deixaram a Venezuela.

Apesar da Constituição brasileira vigente, promulgada sob a índole de defesa e valorização das garantias fundamentais, adotar em seu artigo 5º, a igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes no país, e, por essa razão, permear que aos estrangeiros, sejam garantidos os direitos sociais, elencados no artigo 6º, como, educação, saúde, alimentação, acesso ao trabalho e moradia, observa-se que a situação real dos venezuelanos no Brasil é de vulnerabilidade (CARVALHO, 2021).

É incontestável que o número de venezuelanos que buscam refúgio no Brasil é significativo (CARVALHO, 2021), principalmente a partir de 2015, quando a entrada e permanência dos venezuelanos no território nacional se tornou mais expressiva, quando por via terrestre, através da fronteira seca existente entre o município de Pacaraima, ingressaram no território brasileiro. Até o fim de 2017, o Brasil recebeu aproximadamente 30 mil venezuelanos, e até o dia 05 de julho de 2019, foi registrada a permanência de 168.400 migrantes originários da Venezuela em território brasileiro (SILVA, 2021).

Oliveira (2019) afirma que, apesar das chegadas terem sido percebidas a partir de 2015, a diferença entre entradas e saídas ratificam que o fenômeno ganha proporções consideráveis em 2017, com saldo superior a 27 mil movimentos; se expande e acentua em 2018, quando o balanço alcança os 50 mil, nos sete primeiros meses do ano.

O recente fluxo de refugiados e migrantes vindos da Venezuela passa majoritariamente pelo Estado de Roraima e têm no Amazonas e, principalmente, em sua capital Manaus - onde se encontra a principal economia da região norte do país - um ponto de inflexão entre permanecer ainda próximo da fronteira ou

seguir país adentro (ACNUR, 2022). Há de se destacar que, embora o Brasil seja um país de acolhida, em várias ocasiões, o ingresso e permanência dessa população no território nacional resultou em momentos de desgaste governamental entre Estados e União, a exemplo, Silva (2021), cita o fechamento da fronteira entre o Brasil e a Venezuela em dezembro de 2016, pelo Estado de Roraima, sendo necessária a atuação do Supremo Tribunal Federal – STF, para decidir sobre a questão.

Nesse sentido, vejamos o que dizem Milesi, Coury e Roverly:

O fechamento das fronteiras e a limitação da entrada de venezuelanos são medidas defendidas pelo Governo do estado de Roraima como solução para os problemas enfrentados na região. No entanto, essas demandas carecem de legalidade e operacionalidade logística, além de violarem compromissos de caráter humanitário. De fato, no atual contexto, restringir a entrada de venezuelanos no Brasil violaria dispositivos da legislação nacional, a começar pela própria Constituição Federal (1988), que trata a dignidade humana como fundamento da República (Art. 1º, inciso III) (2018, p. 60-61).

Além de violações à Constituição, as autoras, reiteram que a medida estatal vai contra o espírito da nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017), que aborda a questão da mobilidade humana através da ótica dos direitos humanos, e não mais de uma perspectiva securitária. Nesse sentido, Silva (2021), compara a situação dos imigrantes venezuelanos, à situação dos refugiados e apátridas da primeira metade do século XX, sobretudo por se tornarem uma exceção à regra dos indivíduos nacionais ou naturalizados e por estarem aparentemente sujeitos às condições injustas e anormais de notório conhecimento do governo brasileiro.

Diante do aumento do fluxo migratório em Roraima, em 2 de fevereiro de 2017, a sociedade civil, em conjunto com o Ministério Público Federal (MPF), a Defensoria Pública da União (DPU), e o Ministério Público do Trabalho (MPT), formularam um documento requerendo a implementação de medidas humanitárias, dado a necessidade e vulnerabilidade da população venezuelana na região. O referido documento enviado ao CNlg (Conselho Nacional de Imigração), obteve resultado positivo, tendo em vista que foi criada a Resolução Normativa nº 126/17, que dispunha sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiro (Silva, 2021).

A resolução tinha como desígnio a concessão de residência temporária no Brasil, pelo prazo de até dois anos aos estrangeiros, cujo ingresso em

território nacional tenha sido por via terrestre e que sejam nacionais de países de fronteira que ainda não façam parte do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes e Associados ao MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) (CNIg, 2017). Ressalta-se que, segundo o que dispunha o inciso V, parágrafo único do artigo 1º da referida resolução<sup>20</sup>, a solicitação estava vinculada ao pagamento de taxa pelo imigrante requerente, o que acabou sendo alvo de Ação Civil Pública ajuizada pelo MPF e DPU, dada a extrema pobreza e consequente vulnerabilidade da população venezuelana (SILVA, 2021).

Dadas as condições impostas para solicitação de residência temporária, Silva (2021), defende que, o Brasil utilizou um mecanismo complementar de regularização migratória, com ar de proteção dos direitos dos migrantes para tentar se desonerar de suas obrigações para com a maioria dos migrantes, que vivem em extrema vulnerabilidade, não os reconhecendo como refugiados, mas relegando-os ao limbo jurídico, tratando-os como problema de segurança nacional, por meio de concessão de autorização de residência temporária.

Por outro lado, com a Lei 13.445/2017, Oliveira (2017), entende que, não obstante alguns vetos inspirados em visões que defendem medidas restritivas, no atual momento, o país passa a ter uma das legislações mais modernas no trato das políticas migratórias, avançando no tratamento dos pilares que sustentam a integração plena do migrante à sociedade brasileira ao assegurar o pleno acesso aos serviços, garantindo a reunião familiar, reconhecendo a formação acadêmica obtida no exterior, permitindo a associação sindical e política, facilitando a inclusão laboral, repudiando práticas de discriminação e descriminalizando a migração e repudiando práticas de deportações coletivas. Por esse viés, Leite e Leite (2017) acreditam que com a Nova Lei de Migração há no Brasil uma realidade na qual as forças sociais e o próprio Estado brasileiro têm que fortalecê-la diariamente para torná-la minimamente efetiva, com a dinamicidade necessária para propiciar dignidade a esse outro que vem de fora.

Embora se receba um considerável número de venezuelanos em território brasileiro, principalmente entre os períodos de 2015 a 2019, Rocha e Ribeiro (2019) ressaltam que, quanto aos desafios que o fluxo migratório carrega, pode-

---

<sup>20</sup> A Resolução Normativa nº 126/17 expirou em março de 2018, e a situação da população migrante venezuelana passou a ser regulamentada pelas Portarias Interministeriais nº 9/18, 15/18 e 2/9.

se compreender que não há que se falar em crise decorrente do processo migratório no Brasil, o que há de se considerar é uma anormalidade de atendimentos nos serviços públicos, em virtude da alta entrada de migrantes venezuelanos.

### **2.3 Competência da União dos Estados e Municípios sobre migrantes**

Ao se discutir sobre repartição de competência entre os entes federativos, Horta (1991) explica que, a repartição de competências é exigência da estrutura federal de Estado para assegurar o convívio dos ordenamentos que compõem o Estado Federal. A forma federal de Estado corresponde ao conceito de Estado composto e plural, fundado na associação de vários Estados, cada um possuindo o seu ordenamento jurídico, político e constitucional, conforme as normas estabelecidas na Constituição Federal, nesse sentido o autor diz:

Sendo a repartição de competência o instrumento atribuição a cada ordenamento de sua matéria própria, a preservação desse processo no tempo e a realização de sua própria finalidade de técnica aplacadora de conflitos impõem a localização da repartição de competências no documento fundamental da organização federal. A Constituição Federal dirá onde começa e onde termina a competência da Federação. Onde se inicia e onde acaba a competência do Estado-Membro. A relação entre Constituição Federal e repartição de competências é uma relação causal, de modo que, havendo Constituição Federal, haverá, necessariamente, a repartição de competências dentro do próprio documento de fundação jurídica do Estado Federal. Por isso, a repartição de competências é tema central da organização federal (HORTA, 1991, 249).

Segundo o autor, a repartição de competência é responsável pela definição constitucional do campo próprio de cada ordenamento, definindo o início e o fim da alçada de cada ente federativo. Assim, passemos a análise sobre a competência dos entes federativos sobre migração em território nacional, a luz da Constituição Federal e da Lei de migração (Lei nº 13.445/2017).

A Constituição estabelece em seu art. 22 que é prerrogativa privativa da União legislar sobre migração (LEÃO, 2018). O art. 23 da Constituição Federal, trata da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A competência comum, também chamada de competência administrativa, refere-se ao âmbito administrativo, ela é atribuída a todos os

entes federativos, sem exceção, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (TJDFT, 2022).

Monh (2010), discorre que, a competência comum aos níveis da federação enseja uma corresponsabilidade entre os entes federativos, de modo que atuem de forma cooperada para a consecução desses encargos atribuídos ao poder público. Por um lado, a competência comum admite a capacidade de ação de todos os níveis federativos nos domínios contemplados, e de outro, exige a participação deles no desempenho conjunto das competências.

Ainda no terreno das competências comuns, cabe analisar a possibilidade que abre o parágrafo único de art. 23, segundo o qual leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. De início, a redação original do dispositivo previa apenas uma lei complementar, contudo, a Emenda Constitucional no 53 de 19 de dezembro de 2006, substituiu a expressão “lei complementar” por “leis complementares”, para que as normas de cooperação possam ser fixadas para cada domínio, em virtude da dificuldade de se estabelecer uma regra única para todos eles (MONH, 2010).

Há quem defenda ser de responsabilidades comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme suas competências previstas na Constituição Federal, tratar daquilo que se refere aos migrantes.

Contudo, Leão (2018) assinala que, quanto ao que dispõe a Lei de Migrações (Lei nº 13.445/2017), embora haja previsão do desenvolvimento de uma política nacional de migrações, refúgio e apátrida, a questão da divisão de responsabilidades e, especialmente, o financiamento de políticas voltadas para a população imigrante é uma das lacunas da referida Lei. A nova lei brasileira não integrou os níveis subnacionais de poder em uma discussão sobre imigração e integração de imigrantes, tampouco estabeleceu as competências de cada nível de poder com relação à política de imigração.

Sem um espaço de coordenação e sem a divisão clara de quem são os responsáveis pela efetivação dos direitos garantidos aos imigrantes, as instituições de defesa dos direitos humanos dos imigrantes argumentam que estes se tornaram invisíveis às políticas públicas, sem um órgão determinado em lei que se responsabilize em escutar e atender suas demandas (LEÃO, 2018).

Para o autor a imigração não se consolidou como um problema social para as discussões do governo federal, tendo em vista o baixo número de iniciativas voltadas para essa população e a demora nas respostas do governo, por exemplo, com relação aos planos de interiorização dos imigrantes venezuelanos. Como exposto, as políticas para a população imigrante no Brasil têm sido construídas somente em respostas a casos específicos, como o dos venezuelanos ou o dos haitianos, e, normalmente, por ações de caráter emergencial, falhando em perceber a imigração como um processo recorrente e constante. A lacuna existente na Lei de Migração, tem refletido em conflitos em alguns Estados, principalmente com a chegada dos haitianos e venezuelanos no território brasileiro.

A ausência de distribuição de competências de cada nível de poder com relação à política de migração tem gerado conflito entre os Estados e a União, a exemplo disso temos o Estado do Acre, no ano de 2014, que propôs ao governo federal o fechamento da fronteira com o Peru com vistas a conter a entrada de imigrantes haitianos, sob a argumentação de que a situação se demonstrava insustentável e que a administração estava em seu limite. As discussões sobre a interiorização de imigrantes haitianos se intensificaram após o fechamento do abrigo da cidade de Brasileia, próxima à fronteira do Acre com o Peru (LEÃO, 2018).

O autor acima afirma que o governo do Acre passou então a embarcar imigrantes que chegavam no território acreano, em ônibus para a cidade de São Paulo. Esses ônibus funcionaram entre março e dezembro de 2014 e novamente no começo de 2015, em alguns momentos sem coordenação ou comunicação entre as autoridades os Estados. Em São Paulo, a chegada de imigrantes haitianos motivou a criação de um abrigo emergencial para imigrantes pela prefeitura.

Em 2018, o Estado do Acre, ingressou com Ação Civil com a pretensão de reconhecer a competência material da União na gestão e custeio integral de despesas com imigrantes que ingressaram no território nacional e passaram a residir nos Estados de fronteira, o que foi de pronto indeferido pelo Supremo Tribunal Federal, vejamos:

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.113 ACRE  
Ementa: AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. FLUXO MIGRATÓRIO.  
HAITIANOS. LEGISLAÇÃO SOBRE EMIGRAÇÃO E IMIGRAÇÃO,

ENTRADA, EXTRADIÇÃO E EXPULSÃO DE ESTRANGEIROS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. EDIÇÃO DA LEI 13.445/2017. GARANTIA AOS REFUGIADOS DOS MESMOS DIREITOS E DEVERES DO ESTRANGEIRO NO BRASIL. ART. 5º DA LEI 9.474/1997. CUSTEIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. REPARTIÇÃO ENTRE OS ESTADOS. ESCOLHA DO CONSTITUINTE. TRATAMENTO DIFERENCIADO A IMIGRANTES. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA JULGADA IMPROCEDENTE. 1 - Ação Cível Originária interposta pelo Estado Membro com o objetivo de reconhecer a competência material da União na gestão e custeio integral de despesas com imigrantes que ingressaram no território nacional e passaram a residir nos Estados de fronteira. 2 - A Constituição Federal de 1988, ao tratar da organização do Estado, estabeleceu que é da competência privativa da União legislar sobre emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros. 3 – No exercício de sua competência privativa, a União editou a Lei 13.45/2017 – Lei de Migração – a qual afirma entre os princípios e diretrizes da política migratória brasileira, a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, a acolhida humanitária, o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas e a cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante. 4 - O art. 5º da Lei nº 9.474/1997 (Lei dos refugiados), por sua vez, é categórico ao assegurar aos refugiados os mesmo direitos e deveres do estrangeiro no Brasil. 5 – **O custeio das políticas públicas foi distribuída entre os entes federados pelo constituinte, inexistindo distinção acerca da competência para assegurar tais direitos em relação a migrantes e refugiados.** 6 – **Na hipótese dos autos, além de ter estabelecido políticas públicas dentro de sua esfera de competência, a União adotou medidas para o cumprimento de seus deveres constitucionais e internacionais de proteção aos refugiados e imigrantes, inclusive mediante repasse financeiro ao Estado Autor.** 7 – Ação Cível Originária julgada IMPROCEDENTE. Honorários sucumbenciais fixados em R\$ 50.000,00 (Grifo nosso).

Segundo o acórdão acima, os ministros da Suprema Corte, têm entendido que o custeio das políticas públicas já se encontra distribuído entre os entes federativos, ou seja, cabendo ao Estado arcar com as responsabilidades que lhe competem conforme a Constituição Federal.

Em Roraima, em agosto de 2018, a então governadora do Estado, assinou um decreto que determina a necessidade de apresentação de passaporte para o acesso aos serviços públicos oferecidos pelo Estado de Roraima (Decreto nº 25.681-E/2018).

Vejamos o dispositivo *in verbis*:

DECRETA:

Art. 1º. **Fica declarada a atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos estaduais em todo o território do Estado de Roraima, provocada pela intensificação do fluxo migratório de indivíduos oriundos da República Bolivariana da Venezuela.**

Art. 2º. **Fica autorizado o uso do Posto Fiscal da Secretaria de Estado da Fazenda localizado ao Município de Pacaraima para controle de pessoas, bagagens, veículos, bem como verificação de documentação necessária ao trânsito e permanência em território nacional.**

Art. 3º. **Determino que os serviços públicos prestados pelo Governo do Estado de Roraima diretamente à população sejam regulamentados para o fim de salvaguardar aos cidadãos brasileiros o acesso irrestrito a tais serviços:**

I – A Secretaria de Estado da Saúde deverá editar Portaria regulamentando o seguinte:

a) **controle e regulamentação do serviço público de saúde, especialmente no que tange ao acesso de cidadãos brasileiros e estrangeiros a consultas, exames, atendimento de urgência e emergência e cirurgias;**

b) todo paciente que receber alta médica deverá deixar a unidade de saúde em que estava internado, a fim de desocupar o leito o mais brevemente possível.

II – A Delegacia Geral de Polícia Civil deverá editar Portaria regulamentando o seguinte:

a) **controle e regulamentação dos serviços prestados aos cidadãos, como emissão de carteira de identidade, serviços do Instituto Médico Legal, registro de ocorrências em delegacias, dentre outros;**  
III – **Outras Secretarias de Estado e unidades da administração indireta também poderão editar portarias a fim de regulamentar o acesso aos serviços públicos por cidadãos brasileiros e estrangeiros.**

Parágrafo único. **Para acesso aos serviços públicos oferecidos pelo Governo do Estado de Roraima a estrangeiros, com exceção de urgências e emergências, é necessária a apresentação de passaporte válido, a não ser os indivíduos oriundos de Argentina, Paraguai e Uruguai, que gozam dos direitos e prerrogativas do Mercosul, e que podem apresentar documento de identidade válido.**

Art. 4º. Determinar ao Departamento Estadual de Trânsito e à Polícia Militar de Roraima que intensifique as fiscalizações de trânsito e aqueles veículos estrangeiros flagrados em situação irregular de ingresso no país deverão ser recolhidos e encaminhados à Receita Federal do Brasil em Roraima para as providências cabíveis.

Art. 5º. **Aqueles cidadãos estrangeiros que praticarem atos contrários aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal e Constituição do Estado de Roraima, inclusive a violação de direitos fundamentais assegurados aos cidadãos brasileiros, tais como direito à vida, à integridade física, à propriedade, dentre outros, estão sujeitos às normas legais cabíveis, devendo a autoridade policial responsável adotar as providências necessárias para procedimentos de deportação ou expulsão, conforme o caso.**

Art. 6º. **Determinar às autoridades policiais do Estado de Roraima que impeçam a turbação ou o esbulho da posse de imóveis públicos e particulares, e ainda determinar à Procuradoria Geral do Estado que adote as providências para reintegração de posse nos casos em que já se tenha consumado a invasão de propriedade pública do Estado de Roraima.**

Art. 7º. Determinar à Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social que adote medidas para assegurar os direitos previstos no Estatuto do Idoso e no Estatuto da Criança e do Adolescente aos idosos e às crianças em situação de vulnerabilidade, especialmente as que estiverem sendo exploradas para mendicância, com acionamento, inclusive, do Conselho Tutelar do município onde ocorrer o fato (Grifamos).

É notório que o Decreto nº 25.681-E/2018<sup>21</sup> impediria na prática, o acesso aos serviços públicos por refugiados venezuelanos, já que uma grande parte desses imigrantes não tinham passaporte. A petição inicial preconizou que os pleiteantes de refúgio, migrantes econômicos e indígenas – com dinâmica própria de migração – estariam chegando ao Brasil em condição de extrema vulnerabilidade socioeconômica e, assim dependeriam, inquestionavelmente, da assistência dos serviços públicos brasileiros, mormente os de saúde e de regularização migratória. Nesse contexto, seria de responsabilidade internacional da nação brasileira a implementação de políticas públicas voltadas ao acolhimento e à garantia de tratamento igualitário entre nacionais e estrangeiros (CONCEIÇÃO, 2019).

Assim, a Defensoria Pública da União e o Ministério Público Federal ingressaram com uma Ação Civil Pública (ACP 002879-92.2018.4.01.4200) para

---

<sup>21</sup> Em 13 de abril de 2018 – antes da edição do Decreto nº 25.681-E, O Estado de Roraima apresentou ao do Supremo Tribunal Federal a Ação Cível Originária (ACO nº 3121), cujos pedidos em face da União Federal, foram: a) A condenação para promover medidas administrativas nas áreas de controle policial, saúde, e vigilância sanitária na fronteira; b) A determinação de transferência imediata de recursos federais para suprir custos suportados pelo estado na prestação de serviços públicos aos venezuelanos; c) A determinação para que a União procedesse ao fechamento temporário da fronteira entre Brasil e Venezuela, ou à limitação do ingresso de venezuelanos em território nacional. Em julgamento a Ministra Relatora Rosa Weber expôs que a adoção de um regramento voltado à maximização da proteção dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana, e, consequentemente, à proteção dos refugiados, faz com que sejam vedadas medidas que restrinjam migrações, ainda que irregulares, sob pena de que o sistema se torne inacessível àqueles que dele necessitam. Neste sentido, ressalta que o ordenamento jurídico internacional reconhece que “a pessoa que atende os critérios da definição é um refugiado, independentemente do reconhecimento formal dessa condição pelas autoridades responsáveis por apreciar o pedido de refúgio no país de destino”. Sendo o reconhecimento meramente declaratório, aplicar-se-ia, ainda, o já mencionado Princípio do *Non-Refoulement*, a impedir que o Estado de acolhida pretenda “devolver” o indivíduo ao Estado de origem, antes da apreciação devida de sua condição. E tal princípio possui ainda mais força no Estado brasileiro ao considerar-se que o ordenamento jurídico pátrio realizou escolha política no sentido de acolher um conceito amplo de “refugiado”, na Lei nº 9.474/1997, à incluir também, como visto, as situações de grave e generalizada violação de direitos humanos. A Ministra afirma, ainda, que “mesmo quando não enquadrados em hipótese válida de incidência das normas internacionais de proteção de refugiados, imigrantes irregulares com frequência são pessoas em situação de vulnerabilidade que fazem jus à proteção geral conferida pelos instrumentos basilares de proteção dos direitos humanos, aplicáveis a toda e qualquer situação de fluxo migratório irregular”. E ainda: “nessa linha, não se justifica, em razão de dificuldades que o acolhimento de refugiados naturalmente traz, partir para a solução mais fácil de ‘fechar as portas’, equivalente, na hipótese, a ‘fechar os olhos’ e ‘cruzar os braços’”. Não bastasse isso, registrou que, ainda que observadas todas as normas nacionais e internacionais adotadas pelo Brasil, a decisão pelo fechamento da fronteira configuraria atribuição de competência exclusiva do Presidente da República, nos termos do art. 84, VII, da CRFB/88, na qualidade de Chefe de Estado. Com base na argumentação, indeferiu o pedido liminar de fechamento temporário da fronteira com a Venezuela, bem como de qualquer espécie de limitação do ingresso de refugiados no país. Apresentados Embargos de Declaração pelo ente estatal, foram conhecidos e rejeitados em sua integralidade, conforme decisão de 23 de agosto de 2018 (CONCEIÇÃO, 2019).

impedir que o Estado condicionasse a prestação de serviços públicos à apresentação de qualquer documento especial. Na apreciação da ação, o juiz suspendeu os efeitos dos artigos do decreto que implicassem discriminação com relação aos imigrantes venezuelanos e, ao mesmo tempo, determinou a suspensão da admissão e do ingresso de venezuelanos no Brasil. Essa determinação de fechamento temporário de fronteira do magistrado foi derrubada no dia seguinte pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que essa é uma prerrogativa da União (LEÃO, 2018).

Percebe-se que os problemas sociais começam a existir apenas quando passam por um processo de construção coletiva, que ocorre na sociedade, no meio político e nos meios de comunicação de massa. A imigração no Brasil, por se tratar de uma população muito pequena, parece não reunir questões objetivas ou de construção coletiva para se tornar um problema social no nível federal, ou em cidades com uma grande população migrante.

#### **2.4 Migrantes venezuelanos e o acesso à políticas públicas no Amazonas entre 2017 a 2019**

De acordo com o Migration Data Portal (2023):

Migration places individuals in situations which may impact their physical and mental well-being. Conditions surrounding the migration process can increase the vulnerability of migrants to poorer health outcomes. This is particularly true for those who migrate for low-skilled jobs or are displaced, fleeing disasters or conflict. The impacts on the health of migrants have multiple determinants and may change over time. Migration also cuts across economic and social policies, human rights and equity issues, development agendas, and social norms – all of which are relevant to migration health.

In light of the 2030 Sustainable Development Agenda, data at the nexus of migration and health are critically important to monitor the Agenda's progress, including specific progress on the health-related goal and targets to ensure that "no one is left behind" irrespective of their migration status<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> **Tradução:** A migração coloca os indivíduos em situações que podem afetar o seu bem-estar físico e mental. As condições que rodeiam o processo de migração podem aumentar a vulnerabilidade dos migrantes a piores resultados em termos de saúde. Isto é particularmente verdade para aqueles que migram para empregos pouco qualificados ou que são deslocados, fugindo de catástrofes ou conflitos. Os impactos na saúde dos migrantes têm múltiplas determinantes e podem mudar ao longo do tempo. A migração também é transversal às políticas económicas e sociais, aos direitos humanos e às questões de equidade, às agendas de desenvolvimento e às normas sociais - todas elas relevantes para a saúde dos migrantes. À luz da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, os dados relativos aonexo entre migração

Conforme as informações do portal das migrações, existem fatores decisivos que influenciam na saúde do migrante, a situação de vulnerabilidade que vive essa população é fator determinante social da saúde desse grupo.

As condições em que se dá o processo de migração influenciará os determinantes de saúde relacionados ao trânsito, sobretudo em situações de emergência, de migrações forçadas e/ou migrações através de rotas arriscadas, a pessoa migrante recém chegada ao local de destino, seja ele definitivo ou temporário, pode apresentar sinais e sintomas sugestivos de lesões acidentais, violência ou abuso, inclusive abuso sexual, hipotermia ou hipertermia, queimaduras, desidratação, doenças gastrointestinais, manifestações cardiovasculares, gravidez e complicações relacionadas ao parto, além de agravamento por situações clínicas pré-existentes, como hipertensão e diabetes (ENAP, 2021).

No Brasil, a Constituição em vigência, no seu Art. 196 dispõe que *“a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”*. No território brasileiro, é o Sistema Único de Saúde (SUS) que reúne e estrutura os serviços de saúde pública.

Ao se abordar o acesso à saúde, Real (2018), menciona a importância do art.197 da Constituição brasileira, com a relevância pública das ações e serviços de saúde cabendo ao Poder Público, nos termos da lei, regulamentar, fiscalizar e controlar, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, ainda por pessoa física ou jurídica de direito privado. Na mesma toada, o autor cita o art.198 da Constituição Federal, onde dispõe que, as ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada formando um sistema único, organizado com base nas diretrizes: descentralização com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com prioridade para atividades

---

e saúde são extremamente importantes para acompanhar os progressos da Agenda, incluindo os progressos específicos no que diz respeito ao objetivo e às metas relacionadas com a saúde para garantir que "ninguém é deixado para trás", independentemente do seu estatuto migratório. Fonte: <https://www.migrationdataportal.org/themes/migration-and-health>. Acesso em: 10 jul. 2023.

preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e a participação da comunidade.

Convém dizer que, o acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS) se dá por meio de cadastro e emissão do Cartão Nacional de Saúde, e, a primeira questão a ser trabalhada para o efetivo acesso dos migrantes à saúde pública é a adequação da exigência documental para obtenção do Cartão Nacional de Saúde. O SUS compreende serviços de atenção primária, secundária e terciária, e, é na atenção primária, que a maior parte das ações voltadas à saúde do migrante são promovidas, pois ela é a porta de entrada dos usuários no sistema.

Ao se tratar do acesso ao SUS pela população migrante, é necessário ter o entendimento que, para que as políticas atinjam os públicos e os objetivos, é preciso avaliar, em detalhe, as demandas que surgem com a chegada dessa população. De forma que, a construção de políticas públicas efetivas requer uma base em evidências, adquirida com o levantamento de dados, e, para serem úteis, eles devem ser coletados sistematicamente, devendo haver continuidade e consistência na coleta, tornando a evolução de uma determinada situação passível de ser avaliada ao longo do tempo.

Vale destacar que, a Lei nº 13.445 de 2017 (Lei de Migração), também trata dos direitos à saúde do migrante em território brasileiro, mais especificamente em seu art. 77, inciso II, onde diz: *“promoção de condições de vida digna, por meio, entre outros, da facilitação do registro consular e da prestação de serviços consulares relativos às áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social e cultura.”*

Contudo, embora a Constituição Federal brasileira, assim como, a lei de migração assegure acesso à políticas de saúde a todo nacional e não nacional, ao discutirmos sobre a assistência aos refugiados venezuelanos no Amazonas, vale considerar que, dada a condição de vulnerabilidade que possuem, não se pode deixar de aludir a fragilidade nas condições de saúde quando comparados aos brasileiros. De modo que, a exclusão social e o viver nas ruas sob as intempéries do ambiente, aliados à má nutrição e ao acesso restrito aos cuidados em saúde, constroem condições favoráveis ao desenvolvimento de agravos à saúde, sejam eles de ordem infecciosa ou não. (BARBOSA; SALES; SOUZA, 2020).

No Amazonas, conforme o Plano Estadual de Saúde 2016-2019, não há registro de estratégia específica realizada para essa população a ser desenvolvida nesse período, do mesmo modo, não há registro de estratégia para os migrantes venezuelanos no Plano Estadual de Saúde 2020-2023. Ressalta-se que, segundo dispõe no site da Defesa Civil do Amazonas<sup>23</sup> (2020), a Secretaria de Estado de Saúde (SES-AM) realizou audiência pública virtual para discussão e elaboração do Plano Estadual de Saúde (PES) a ser implementada no quadriênio 2020-2023, com o objetivo de discutir em parceria com o controle social, a secretaria apresentou o planejamento para ser cumprido no referido período, tendo convocado a população e servidores a participarem com sugestões.

De acordo com a informação disponibilizada, a audiência contou com o apoio da Comissão de Saúde da Assembleia Legislativa do Amazonas (ALEAM) e teve o registro da participação de deputados, representantes de entidades de controle social, assim como, representantes dos secretários municipais de saúde, representantes de instituições e dos órgãos de controle do Estado. Na ocasião, foram realizadas oficinas de trabalho, onde participaram gestores e técnicos das secretarias estadual e municipais de saúde do Amazonas, Fundações de Saúde, representantes do Ministério da Saúde, saúde indígena, representantes do controle social, instituições formadoras, entre outros colaboradores, o que resultou nas propostas do PES.

De modo que, quanto a população venezuelana refugiada no território amazonense, não houve menção de representante na referida audiência, nem mesmo da importância da participação desse grupo para contribuir na estruturação do PES.

Frisa-se que, no Amazonas, há registros de pacientes que chegaram à óbito em decorrência de dificuldades na comunicação entre os profissionais da saúde e o enfermo, pode-se citar o caso da filha do indígena venezuelano de etnia Warao entrevistado por pesquisadores em abrigo localizado na cidade de Manaus. Segundo o indígena, sua filha faleceu em decorrência da dificuldade na comunicação entre os profissionais de saúde e a família do indígena (FOLHA DE SÃO PAULO, 2023).

---

<sup>23</sup> Fonte: <https://www.defesacivil.am.gov.br/plano-estadual-de-saude-do-amazonas-e-apresentado-em-audiencia-publica-on-line/>. Acesso em: 11 jul. 2023.

### Nas palavras do indígena Warao:

Minha filha, de um ano e dois meses, passou mal com diarreia e vômito. Fui ao hospital e ninguém conseguia entender o que eu falava. Voltei ao abrigo para buscar uma vizinha que falava o idioma (português). Então, minha filha ficou internada com a mãe dela, e eu fui ver o que a menina tinha. Acho que minha filha morreu porque o médico não conseguiu me entender (FOLHA DE SÃO PAULO, 2023).

Para Silva (2021), os cuidados aos refugiados venezuelanos, transcorrem a comunicação verbal, de maneira que, a discussão da comunicação verbal é prejudicada pela diversidade cultural. A barreira da língua dificulta o estabelecimento de uma boa comunicação, o que afeta a relação usuário migrante-profissional de saúde e a adesão aos tratamentos, bem como o bom controle do processo assistencial.

De acordo com o Relatório das Violações de Direitos Contra Imigrantes Venezuelanos no Brasil, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (2018), foi constatado que, em 2017, não existia uma atenção clara quanto ao acesso a saúde aos Warao, o que havia era um atendimento voluntário nas residências realizado por equipes que atendiam na rua.

Embora o relatório das Violações de Direitos Contra Imigrantes Venezuelanos no Brasil, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (2018), traga que não há constatação de atenção clara de acesso a saúde pelos indígenas Warao, há descrição de articulação estatal para acolhimento a esses indígenas (acolhimento assistencial), porém, quanto aos não indígenas, não existiu articulação, seja de acesso à saúde, ou assistencial, de forma que, em 2017 o Ministério Público Federal (MPF) articulou estratégias a serem realizadas para os não indígenas em situação de vulnerabilidade e para a população de rua.

Ainda, em 2017, o Ministério Público Federal, após a abertura do Inquérito Civil nº 1.13.000.000541/2017-81, diante das violações da dignidade humana dos Warao que ocupavam a área próxima ao Terminal Rodoviário de Manaus e aos casarões do centro da cidade, foi constatado pelo analista pericial em antropologia do Ministério Público Federal a situação de vulnerabilidade das famílias, em especial, das crianças indígenas nas ruas de Manaus, e os problemas frequentes de saúde; além da morte de dois indígenas Warao, em menos de uma semana (em Manaus), sendo um deles adulto e outra criança de

colo (a criança faleceu em decorrência de catapora, seguida de infecção generalizada), o que demonstra a precariedade e riscos de saúde existentes, entre outras evidências de violações de dignidade humana desses povos.

De modo que, o MPF recomendou à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Justiça, ao Ministério das Relações Exteriores e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário que, de modo articulado com os entes estadual, municipal e organizações da sociedade civil/religiosa envolvidas, com participação de representantes dos indígenas/imigrantes, fosse implementado ações de assistência humanitária aos imigrantes venezuelanos em Manaus, prestando-lhes, com a colaboração dos entes competentes, no prazo de 10 (dez) dias: a) abrigo adequado (com local separado ou ala específica e adequada aos indígenas Warao, em face de sua cultura e tradições); b) alimentação adequada; c) água potável; d) vestuário e materiais de higiene pessoal; e) assistência médica, com especial atenção às crianças e às gestantes; f) demais serviços com vistas ao tratamento digno que deve ser dispensado à pessoa humana, nos termos das regras que regem o Brasil na ordem internacional.

Ao Estado do Amazonas, por meio da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Amazonas (SEJUSC), da Secretaria de Estado e Assistência Social (SEAS), bem como da Casa Civil do Governo e estruturas correlatas (SUSAM, SEDUC e outras) o MPF recomendou: a) que articulasse com o Município e os órgãos competentes do Governo Federal as medidas de abrigamento aos imigrantes venezuelanos, com as contrapartidas devidas, em especial aqueles que se encontram em situação de rua e de vulnerabilidade, em regime de urgência devido à situação em que se encontravam, no prazo de 10 (dez) dias; e b) que implementasse rede de atenção e apoio, bem como política de imigração consistente e articulada no Estado do Amazonas, de modo articulado com os entes municipal, federais, organizações civis e religiosas envolvidas, participação de representantes dos indígenas/imigrantes para atendimento às demandas humanitárias dos imigrantes venezuelanos e de outros em situação de vulnerabilidade, que estejam no Estado, no prazo de 20 (vinte) dias.

Quanto a Secretaria de Estado de Saúde do Amazonas (SUSAM), não foram encontradas articulações realizadas que pudessem extinguir ou amenizar

a precariedade no atendimento à população Warao, ou não indígena venezuelana. Deve-se frisar que, a ação de acolhimento teve como prioridade a alocação dos indígenas Warao em abrigos.

Além disso, questiona-se a dificuldade na emissão de documentos nacionais às pessoas venezuelanas pelos órgãos do governo amazonense, visto que os impasses para que os refugiados pudessem obter informações a respeito da documentação necessária para viver e trabalhar no Brasil, além da falta de recursos para se deslocar aos órgãos responsáveis por sua emissão. Frisa-se que, documentos de identidade é condição essencial ao pleno exercício da cidadania, de modo que, sem documentos, o acesso à serviços como saúde, educação e seguridade social se torna ainda mais difícil e aumentam as chances de cooptação por redes de tráfico de pessoas ou de exploração laboral e sexual (DIZ; GORBI, 2023).

Em 2020, segundo dados da Ação Civil nº 1012275-98.2020.4.01.3200, proposta pelo MPF, o Estado do Amazonas e o Município de Manaus foram intimados para que fornecessem alimentação adequada aos migrantes e refugiados atendidos pela Operação Acolhida e aos que se encontram em abrigos da capital amazonense.

No despacho de id: 282955412 da ação civil nº 1012275-98.2020.4.01.3200, que tem como réus, o Estado, o Município de Manaus, e a União, ao incluir o Município de Manaus no polo passivo, a Excelentíssima Juíza, considerou:

(...) é possível observar que a Prefeitura tem recebido grandes quantias em depósito em dinheiro para utilizar no combate à COVID19, não havendo que se falar em falta de recursos. O governo da França depositou duas parcelas superiores a R\$1.4000.000,00 (um milhão e quatrocentos mil reais). No site identifiquei vários outros doadores. Assim, a determinação se dá em observância à dignidade das pessoas imigrantes que nos abrigos se encontram, mas sobretudo em obséquio à saúde pública da comunidade manauara e dos amazonenses, que se vêem na iminência de nova explosão do coronavírus, haja vista o claro e retorno dos imigrantes às ruas em situação de fome. A manutenção desse grupo nos abrigos, portanto, é urgente, necessária, imprescindível e justa.

4. Em homenagem à não surpresa, esclarece o juízo federal que os demais réus responderão solidariamente (PROCESSO: 1012275-98.2020.4.01.3200)

Ante o despacho acima, não se pode deixar de aludir que, durante a pandemia, no Amazonas, e mais especificamente, na cidade de Manaus, foi notável a existência de imigrantes venezuelanos nas ruas, muitas vezes com crianças, e desprotegidos, sem máscara, em busca de conseguir alguma renda ou comida. A pandemia deu visibilidade a crescentes desigualdades sociais ao se manifestar de forma grave, e letal, em que grupos sociais, vivendo em situação marginal e tendo acesso unicamente ao sistema público de saúde, tiveram que enfrentar filas de espera por vagas em leitos de unidades de tratamento intensivo com necessidade de respiradores. Ressaltam-se também as dificuldades de acesso de muitas pessoas aos auxílios financeiros por falta de documentação regular, como o Cadastro de Pessoa Física (SILVA; PULIDO; MENEZES, (2021).

Silva, Pulido e Menezes pontuam que durante a crise pandêmica, foi perceptível que a vulnerabilidade desses grupos se potencializou pela ausência de perspectivas, destacando-se que os migrantes internacionais foram atingidos diretamente pela crise sanitária e socioeconômica, seja devido a uma maior restrição à mobilidade humana em razão do fechamento das fronteiras, ou pelas dificuldades de subsistência enfrentadas nos locais de residência, no país receptor.

Desde 2020 a ONU vem apoiando o Amazonas e outros Estados da região Norte, dando destaque para campanhas de vacinação, distribuição de kits de higiene e atendimento médico à população (UNICEF, 2021).

A atenção à saúde primária dos refugiados venezuelanos no Amazonas, tem sido prioridade de órgãos não governamentais, como o UNICEF, HERMANITOS, ACNUR, entre outros. A UNICEF desde março de 2018 tem desenvolvido no Estado atividades de saúde e nutrição motivadas à assistência de refugiados e migrantes da Venezuela, por meio do parceiro implementador - Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais - ADRA Brasil, as atividades de atenção primária à saúde e nutrição em abrigos oficiais, e para pessoas vivendo em ocupações e moradias espontâneas por meio do apoio à Unidades Básicas de Saúde tem sido implementadas nos municípios de Boa Vista, Pacaraima e Manaus, onde as equipes de saúde realizam o monitoramento sistemático dos seguintes grupos: Crianças e adolescentes menores de 18 anos, Gestantes, Lactantes, Pais e cuidadores (UNICEF, 2022).

O Governo do Amazonas atualmente dispõe de um Posto de Recepção e Apoio (PRA), que segundo dados da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (SEJUSC), intensificou a gestão das políticas migratórias desenvolvidas pelo Estado. E, além de fornecer abrigo temporário a estrangeiros que chegam ao estado em situação de vulnerabilidade social, o espaço fomenta a dignidade e a autonomia socioeconômica de quem precisa de oportunidades para recomeçar a vida.

“Recentemente, o PRA passou por uma transição. Nós saímos daquele espaço que era localizado na rodoviária de Manaus e, agora, estamos aqui nesse novo espaço. A equipe da Sejusc busca parcerias e atua para que essas pessoas se tornem independentes” (GABRIELLA CAMPEZATTO A TITULAR DA SECRETARIA EXECUTIVA DE DIREITOS HUMANOS (SEDH) DA SEJUSC, 2023).

Segundo secretária titular do SEJUSC, a estrutura do PRA é considerada referência em nível nacional. O espaço possui 52 dormitórios, divididos entre alas para famílias, homens e mulheres solteiras, no espaço são oferecidas três refeições diárias, além de vestiários com chuveiro, lavanderia, área de convivência e segurança interna. O tempo de permanência é de até três meses, podendo haver prorrogação.

E, conforme as informações do site da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (SEJUSC), as equipes do posto fazem o mapeamento de perfil e identificam as necessidades de cada pessoa atendida. Mediante autorização prévia, eles podem sair para trabalhar, estudar ou ter acesso a serviços essenciais, como assistência em saúde.

## CAPÍTULO 3

### REGUFIADOS E O DIREITO FUNDAMENTAL À IGUALDADE ASSEGURADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

*A ideia de Constituição, é solidária historicamente à de Nação e à aparição do liberalismo econômico. Só quando surgiu e se consolidou a crença de que todos os homens nascem iguais e que não há predeterminação da posição social e política que devem ocupar até a morte, é que o princípio legal ganhou a força e a legitimidade que desfruta até hoje (BONAVIDES, 2016, p. 483).*

A Constituição do Brasil assume especial relevância na concepção do Estado Democrático de Direito e passa a ser dotada de normatividade, vinculando, limitando e impondo a concretização dos direitos fundamentais (LESSA, 2016). Bonavides (2016) tem afirmado que a materialização dos direitos fundamentais, tem como escopo a obtenção da paz social, como um instrumento que busca o tratamento isonômico para os indivíduos de determinada realidade social, mas possui como pano de fundo justificar os privilégios das classes detentoras do poder.

Em seu preâmbulo, a Constituição Federal traz a previsão do direito à igualdade, salientando o repúdio ao preconceito. O direito à igualdade encontra-se em diversos artigos da Constituição Federal, como princípio fundamental no artigo 3.º, incisos I e IV; e como direito fundamental no artigo 5.º, *caput* e inciso I (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988). Ferrajoli e Streck (2012) definem os direitos fundamentais como aqueles que correspondem universalmente a todos, e proporcionam a mensuração da concretização da Constituição, na medida em que são atendidos, ou não, devendo estes serem alcançados por todos.

Os direitos fundamentais têm intrínseca relação com a democracia, que por meio de sua concretude, alcança a autodeterminação dos povos, com o reconhecimento da igualdade, da liberdade e do direito de participação popular (LOUREIRO, 2018). Assim, ao se discursar sobre a igualdade, deve-se ter em mente que ela não deve ser apenas formal (consagrada no liberalismo clássico),

mas também material, no grau em que a lei deverá tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades, isso porque, no Estado Social ativo, efetivador dos direitos humanos, imagina-se uma igualdade mais real perante os bens da vida, diferente daquela formalizada perante a lei (LENZA, 2021).

Para Mello:

A igualdade dos sujeitos na ordenação jurídica, garantida pela Constituição, não significa que estes devam ser tratados de maneira idêntica nas normas e em particular nas leis expedidas com base na Constituição. A igualdade assim entendida não é concebível: seria absurdo impor a todos os indivíduos exatamente as mesmas obrigações ou lhes conferir exatamente os mesmos direitos sem fazer distinção alguma entre eles, como por exemplo, entre crianças e adultos, indivíduos mentalmente sadios e alienados, homens e mulheres (2011, p. 11)

Seguindo esse pensamento, é pertinente a alegação de que as desigualdades entre seres humanos correspondem mais propriamente a diferenças categoriais, como negro/branco, feminino/masculino, nacional/estrangeiro do que a diferenças individuais em atributos, propensões ou desempenhos (TILLY, 1999). A vista disso, o direito de ir e vir em um país estrangeiro ou de ali permanecer e exercer atividade profissional estão interligados, são preliminares do direito à igualdade entre nacionais e estrangeiros (JAQUEIRA; MARTINS, 2015).

No entendimento dos autores acima:

o caminho da igualdade está na reestruturação hierárquica e a distribuição de recursos naturais, econômicos e do poder em favor da dignidade do ser humano, no entanto, antes dessa reestruturação é necessário fazer o estudo do processo de estigmatização do imigrante, para derrubar as fronteiras ideológicas que separam imigrante e nacional independente do regime jurídico que lhe foi confiado, a mudança do estigma do imigrante, é passo importante para a garantia constitucional à igualdade, bem como a observância de normas internacionais que visam resguardar o direito à igualdade ao imigrante e sua família (JAQUEIRA; MARTINS, 2015, p. 18).

Por esse ângulo, deve-se buscar identificar nas normas vigentes, os direitos e obrigações dos migrantes no território brasileiro, assim como, os novos paradigmas jurídicos presentes na Constituição e nos tratados internacionais de direitos humanos (BETTI; ROESLEY, 2006). Nesse diapasão, Simões (2017) pontua que, a implementação da Constituição de 1988, em conjunto com acordos internacionais, tornam-se essenciais para que a dignidade da pessoa humana seja garantida.

A dignidade da pessoa humana deve ser reconhecida sem nenhuma distinção, e assegurada independentemente de qualquer que seja o estatuto político, jurídico ou internacional do país e do território do qual uma pessoa é originária. Assim, compreende-se que, os direitos fundamentais ultrapassam os limites constitucionais, sendo encontrados nos instrumentos internacionais, para ser preservada sua aplicabilidade universal no contexto migratório (BONAVIDES, 2016).

A dignidade da pessoa humana: concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a ideia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos (MORAES, 41, 2011).

A respeito, Sarlet (2016), contribui dizendo que, a dignidade da pessoa humana é a qualidade integrante e irrenunciável da condição humana, devendo ser reconhecida, respeitada, promovida e protegida. Não é criada, nem concedida pelo ordenamento jurídico, motivo por que não pode ser retirada, pois é inerente a cada ser humano. Contudo, ao se referenciar o movimento migratório à dignidade humana assegurada constitucionalmente, acaba-se indo de encontro a um paradoxo ao se pautar a necessidade de garantias mínimas àqueles que chegam, independentemente da condição legal de sua entrada – migrantes ou refugiados –, em detrimento dos direitos e garantias dos países receptores e suas respectivas populações (CORNELLI; POTYRA; SANTOS 2018).

Interessante destaque faz Loureiro (2018) sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, sustentando que, enquanto Constituição Global que é a considerada a referida declaração, ela possui um rol de direitos fundamentais universais que devem ser observados pelos Estados nacionais, inclusive pelo Brasil, a fim de que o cidadão universal possa gozar de uma vida digna com igualdade de direitos.

Partindo dessa ótica, é válido o fundamento de que, a perspectiva de proteção aos direitos do não nacional pressupõe a compreensão do conceito de

cidadão numa visão de cidadania universal, que não está vinculada e nem é sinônimo de nacionalidade, por mais que as legislações e as posturas dos poderes constituídos possam ser cada vez mais rígidas, o ser humano migra e é levado, quando não forçado, a migrar. Essa mobilidade não justifica qualquer desrespeito aos direitos humanos, anteriores a qualquer norma positiva ou fronteira geográfica e política e aos direitos culturais e sociais, que não podem ser condicionados a um único fator, qual seja o da nacionalidade, dessa forma, a nacionalidade não esgota, tampouco abarca toda a amplitude da dimensão do ser humano e de sua dignidade a ser elevada aos patamares da proteção legal para assegurar-lhe o respeito aos seus direitos, independentemente do local ou país em que se encontre. Assim, a cidadania não pode ser confinada à fronteiras legais restritivas e obtusas, decorrentes de uma visão estereotipada ou parcial do próprio ser humano (LESSA, 2016).

Nesse capítulo, busca demonstrar o papel da Constituição Federal brasileira em resguardar aos refugiados em território brasileiro os mesmos direitos de igualdade assegurados aos nacionais, dado o que assegura a magna carta do país.

### **3.1 Aplicação do Princípio da Igualdade nas relações de Direito Internacional**

O princípio da igualdade reafirma os ideais de soberania e autodeterminação dos povos, reiterando que a comunidade de Estados deve se respeitar mutuamente e levar em conta que todos são igualmente soberanos nas relações internacionais. Embora se observe que política, social e economicamente os Estados sejam diferentes, a ordem internacional reconhece que todos os Estados têm igualdade em direitos e obrigações e que a sociedade internacional é composta de membros iguais.

A autora expõe que, a ONU afirma que um dos seus princípios vetores é o da igualdade de todos os seus membros, nos termos do artigo 2º, § 1º da Carta de São Francisco. A Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional Relativos às Relações Amistosas e à Cooperação entre Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas aponta seis elementos inerentes à igualdade soberana. São eles: 1. Os Estados são juridicamente iguais; 2. Cada

Estado possui direitos inerentes em completa soberania; 3. Cada Estado tem o dever de respeitar a personalidade de outro Estado; 4. A integridade territorial e independência política do Estado são invioláveis; 5. Cada Estado tem o direito de livremente escolher e desenvolver seu sistema político, social, econômico e cultural e; 6. Cada Estado tem o dever de cumprir totalmente de boa-fé com as obrigações internacionais e de viver em paz com outros Estados.

Ao se debater sobre o princípio da igualdade nas relações internacionais naquilo que se trata sobre migração, Roda (2020) dispõe que, as normas interacionais se abstiveram ao longo do tempo de criar e encontrar novos mecanismos que sejam capazes de conduzir as questões de crise global migratória, ligadas aos direitos humanos, e que sejam capazes de promover regras vinculantes que impõe aos Estados a obrigação e respeito pelo valor intrínseco da dignidade da pessoa humana, seja para os imigrantes, refugiados e outros grupos contemplados na mesma situação, enquanto titulares dos direitos humanos básicos, havidos como direitos naturais, anteriores a formação do Estado, que estão intrinsecamente adstritos aos indivíduos, desde o seu nascimento.

Para Lopes (2020), o mundo tem passado por transformações, quer em termos geopolíticos, quer geoeconômicos, valendo então se pensar em uma reforma levando-se em consideração a atual conjuntura mundial, tornaria mais efetivo o princípio da igualdade entre os Estados e as relações de Direito Internacional que os ligam.

### **3.2 A institucionalização do refúgio no Brasil e a busca pela garantia de Direitos Fundamentais**

A proteção dos refugiados encontra regulamentação no plano internacional na Convenção Relativa ao estatuto dos Refugiados de 1951, promulgada no Brasil pelo Decreto 70.946 de 1972. Em sua versão original, constava a limitação temporal no sentido de abarcar somente fatos ocorridos até 1º de fevereiro de 1951, além da delimitação geográfica, que concedia permissão apenas as pessoas provenientes da Europa solicitar o refúgio no país (SARLET, 2016).

O instituto acabou recebendo contornos, ampliando a concessão também a situações de guerra e de graves perturbações internacionais, estas

precisamente estimularam a elaboração da normativa internacional (SARLET, 2016). Assim, na Convenção de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados, pela primeira vez se estabeleceu um instrumento universal de proteção desta natureza, de maneira que, qualquer pessoa, independentemente de seu grupo social ou de um evento político ou social determinado, poderia se beneficiar da proteção internacional. Os critérios da Convenção de 1951 claramente recolhem as experiências anteriores e demonstra como foi sendo construído o conceito jurídico de definição do estatuto dos refugiados já não de forma *ad hoc*, mas universal (CARNEIRO, 2012).

Carneiro defende que, a universalidade foi aplicada no sentido jurídico da definição do conceito de refugiado, ainda que politicamente os Estados tenham limitado temporal e geograficamente suas obrigações, ou seja, sendo aplicado apenas aos eventos ocorridos antes de 1951 na Europa, na esperança de que o problema de refugiados fosse localizado e que pudesse ser resolvido num determinado espaço de tempo, o que infelizmente nunca ocorreu.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 declara que o território é regido nas suas relações internacionais pelos princípios da “*prevalência dos direitos humanos e da concessão do asilo*”<sup>24</sup> político”, entretanto, embora no país o instituto do refúgio não seja contemplado pela Constituição brasileira<sup>25</sup>, a matéria foi objeto de regulamentação no plano infraconstitucional, pela Lei 9.474 de 1997, como bem explica SARLET (2016).

O refúgio, em que pese ter a mesma origem histórica do asilo, desenvolveu-se de forma independente. A existência de asilados e refugiados, embora seja tão antiga quanto a própria história, só ganha efetiva proteção pela comunidade internacional no século XX, com a Sociedade de Nações, daí a

---

<sup>24</sup> O instituto do asilo é regulado inicialmente pelo Direito Internacional público, designadamente a Convenção sobre Asilo Territorial, assinada em Caracas em 28 de março de 1954, e promulgada no Brasil pelo Decreto 42.628 em 13 de novembro de 1957. A Convenção concretizou e tornou vinculante para os Estados signatários, o que dispunha na Declaração Universal dos Direitos da ONU de 1948, que em seu artigo 14 reconhece a toda pessoa o direito de pedir asilo e de se beneficiar de asilo em outros países quando vítima de perseguição. No plano do Direito Constitucional brasileiro, a concessão de asilo político é um dos princípios fundamentais que regem o país nas suas relações internacionais (art. 4º, inciso X, da Constituição Federal de 1988). SARLET, I. W. Curso de Direito Constitucional, 5ª Ed. 2016.

<sup>25</sup> A Constituição Federal de 1988 traz em seu título I, que trata dos princípios fundamentais, um elenco de princípios que devem orientar as ações do Brasil, entre as quais as de escopo internacional, como a prática do refúgio. JUBILUT, L. L. O Direito Internacional dos Refugiados e a sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Editora Método. 2007.

importância do Direito Internacional de Direitos Humanos, Loureiro (2018) cita que tais normas são fundamentais para a construção de um Estado Democrático de Direito Universal para conduzir a discussão da eficácia desses direitos, pois não basta a sua enumeração simbólica, exigindo-se a construção de um sistema jurídico dotado de normas e mecanismos plenamente eficazes destinados a promover, garantir e efetivar os direitos fundamentais.

Garantir que o solicitante de refúgio tenha acesso a um processo de reconhecimento do status de refugiado<sup>26</sup> justo é o primeiro compromisso do Estado com a proteção desses indivíduos, pois é essencial analisar como esse processo ocorre no Brasil em todas as suas fases, verificando sua compatibilidade não apenas com as garantias constitucionais, mas com as normas internacionais que estabelecem standards mínimos necessários para seu desenvolvimento (MAHLKE, 2017). Quanto a concessão do status de refúgio, Sarlet (2016), argumenta que esta assegura ao beneficiário a proteção nos termos da lei interna e diplomas internacionais aplicáveis. E, uma das principais consequências do reconhecimento da condição de refugiado, nos termos do art. 33 da Lei 9.474 de 1997, é a de que resulta obstado o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentam a concessão de refúgio<sup>27</sup>.

Sobre o instituto do refúgio e da extradição é importante dizer que:

Na esfera jurisprudencial houve oscilação significativa no que diz com a orientação adotada pelo STF na matéria. Assim, ao passo que a Extradição 785 o STF entendeu que a decisão de reconhecimento da condição de refugiado seria causa absoluta de prejudicialidade das extradições fundadas nos mesmos fatos, tal entendimento foi objeto de alteração quando do julgamento das Extradições 1.008 e 1.085. Com efeito, na Extradição 1.008, o Min. Gilmar Mendes submeteu ao Plenário questão de ordem relativa à aplicabilidade, ou não, do art. 33 da lei antes referida. De acordo com o ministro, tratava-se do primeiro caso em que houve concessão administrativa de refúgio a extraditando. Apontou, ainda que a Constituição atribui ao STF competência originária para apreciar pedido de extradição e a vedação constitucional de extradição em decorrência de crimes políticos ou de opinião, invocando igualmente disposições do Estatuto do Estrangeiro, no sentido de que compete ao STF avaliar o caráter da infração, além da existência de casos, previstos

---

<sup>26</sup> O refúgio é direito pré-existente que deve ser reconhecido mediante processo, processo esse que nacional e internacionalmente é chamado de “processo de elegibilidade”, contudo, de acordo com a autora, esta é uma expressão errônea, dado o caráter de pré-existência do status de refugiado.

<sup>27</sup> De acordo com o autor, a decisão sobre refúgio não está imune ao controle jurisdicional, caberá também ao STF se pronunciar sobre a matéria, especialmente para efeito de aferir a legalidade do ato administrativo, que poderá vir a ser declarado nulo, quando então poderá ocorrer a extradição de quem solicitou o refúgio, cuja a análise está a cargo do STF.

no Estatuto, em que o Tribunal pode deixar de considerar o delito como crime político. Conclui que cabe ao STF avaliar a natureza política do delito imputado ao extraditando. Levando em conta a dinâmica de separação dos poderes, sugeriu o ministro fosse dotada a mesma posição praticada no caso de asilo político, para que a decisão administrativa a respeito da concessão de refúgio não obstasse de forma absoluta e generalizada qualquer pedido de extradição apresentando à Suprema Corte. Entendeu, na linha de precedente do Min. Celso de Mello (referente a asilo), que a extradição somente estará impedida se os fatos que a motivarem forem qualificados como crimes políticos ou de opinião, ou se as circunstâncias indicarem que se trata de extradição política disfarçada. Em sentido diverso, o Min. Sepúlveda Pertence entendeu válido o art. 33 da Lei dos Refugiados, que, dentre outros elementos, indica ser de competência do Executivo a qualificação como crime político. No mesmo sentido se pronunciou o Min. Joaquim Barbosa, que não vê proeminência do Judiciário nas relações internacionais, afirmando que a judicialização vem em benefício do extraditando. Já o Min. Cezar Peluso, em síntese, não vislumbrou óbice a que a lei estabeleça condições de admissibilidade da extradição (o caso em exame seria uma delas) e que não viu pertinência quanto ao argumento da separação dos poderes. A Min. Carmen Lúcia sublinhou a possibilidade de o Executivo não remeter sequer a extradição ao STF e que, caso já enviada, o tribunal teria que julgar prejudicada a extradição por ausência de objeto. Também os Ministros Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Carlos Britto, Marco Aurélio e Celso de Mello divergiram do relator, que restou vencido.

Já a extradição 1.085<sup>28</sup>, que trata do famoso caso Battisti, o desfecho foi diferente. Por maioria, foi reconhecida ilegalidade no ato de concessão de refúgio ao extraditando pelo Ministro da Justiça. Também por maioria foi deferido o pedido de extradição e foi reconhecido que o deferimento não vincula o Presidente da República. Dentre os diversos aspectos que podem ser extraídos desse julgamento, é possível destacar a conclusão de que não houve configuração de crime político e de que houve “homicídio praticado por membro de organização revolucionária clandestina, em plena normalidade institucional de Estado Democrático de Direito, sem nenhum propósito político imediato ou conotação de reação legítima a regime opressivo” (SARLET, 2016, p. 693-694).

Sarlet argumenta que, independente de uma tomada de posição a respeito do acerto ou equívoco por parte do STF, a evolução aqui sumariamente retratada indica que se cuida de matéria altamente polêmica e que acarreta repercussão relevante inclusive em caráter internacional, podendo até mesmo abalar as relações entre o Brasil e outros países. De modo que, é necessário enfatizar que eventual controle jurisdicional sobre refúgio deverá ser excepcional e limitar-se-á a um estrito controle de legalidade do ato do Poder Executivo.

---

<sup>28</sup> O Presidente da República, com o arrimo em parecer da Advocacia Geral da União, decidiu por não extraditar o cidadão italiano Cesare Battisti. Esta foi a primeira vez em que um Presidente da República não efetivou extradição julgada procedente pelo STF. Após a não efetivação da extradição pelo Presidente da República, o governo italiano ingressou com Reclamação (Recl. 11234), que não foi reconhecida. SARLET, I. W. Curso de Direito Constitucional, 5ª Ed. 2016.

Quanto a responsabilidade pela concessão do refúgio, e, portanto, pela não viabilidade de extradição, o autor entende que esta deverá ser assumida por quem detém a prerrogativa de conduzir o Brasil no plano das relações internacionais. Em caso de negativa do refúgio, o STF, como guardião das liberdades fundamentais, avaliará criteriosamente se eventual pedido de extradição é cabível e compatível com a sua jurisprudência que privilegia a proteção da liberdade e da dignidade individual asseguradas pela Constituição.

Observa-se ainda que, a questão do refúgio em décadas anteriores, era baseada em pontos paliativos, administrados com atitudes pontuais, na medida em que o país não se apresentava como um polo atrativo do fluxo de migrantes, entretanto, a partir da elaboração da Lei 9.474 de 1997, passa a existir um compromisso legal com o estabelecimento de uma estrutura adequada de acolhimento, reverberando outros compromissos já existentes previstos nas normas internacionais ratificadas pelo Brasil (MAHLKE, 2017). No entendimento de Loureiro (2018), a proteção, garantia e concretização dos direitos fundamentais são condições *sine qua non* para que os refugiados alcancem o desenvolvimento livre, pleno e digno de sua condição, logo que, sem a proteção, garantia e concretização dos direitos fundamentais no âmbito universal, não existe Estado Democrático de Direito.

Martins e Pontes (2023), destacam que, o Estado construído no liberalismo passa então dos avanços a paulatinamente sofrer críticas pela hierarquização dos direitos, uma vez que a igualdade formal não enxerga a realidade social em que vivem os invisíveis, segundo os autores, é evidente que, o Estado pode falhar em sua missão de tratar todos com igual consideração e respeito, mantendo uma desigualdade estrutural que limita a autonomia pessoal, espelhando uma dada estrutura social. Todavia, a inserção no texto constitucional de direitos humanos, transformando-os em fundamentais, funcionam não só como um dique de contenção para as ações estatais, mas ao mesmo tempo institui um novo desenho institucional de sua sala de máquinas. Dessa forma, a previsão de cláusulas de abertura aos direitos humanos incorpora uma nova ferramenta para a responsabilização, *accountability* estatal, quando os poderes que representam as funções nacionais falham.

Para Loureiro (2018) a teoria constitucional explica que todo e qualquer preceito constitucional é dotado de certo grau de eficácia e aplicabilidade

jurídica, consoante a normatividade que lhe tenha sido outorgada pelo Constituinte. Assim, as normas definidoras de direitos fundamentais têm aplicabilidade direta, imediata e plena, tanto no âmbito do ordenamento jurídico interno, como no âmbito internacional dos direitos humanos. Isso significa que, ao instituto do refúgio, os Estados devem observar as normas definidoras de direitos fundamentais em seus ordenamentos jurídicos internos, sob pena de normas internas contrárias aos direitos fundamentais serem passíveis de controle de convencionalidade e de punição do Estado transgressor no âmbito das Cortes e Tribunais Internacionais.

A propósito, a Constituição é colocada como vértice do ordenamento jurídico, surge um novo caminho de abertura e cooperação entre os Estados, impulsionado pela construção de uma sociedade mundial, onde os avanços tecnológicos transformam problemas de interesse local em regional ou mundial. A maior interdependência comunicacional contribui para a construção de uma nova face para o Estado, uma em que ele deixa de ser o protagonista internacional, vez que já deixara de ser a nível interno desde quando se titularizou o poder no povo. Dessa maneira, independente da origem é sujeito de proteção do Estado, para cumprir essa função o Estado reconhece, através do texto constitucional que pode falhar nessa proteção, portanto, aceita se submeter a uma nova ordem de controle para que a pessoa não seja privada de sua autonomia na escolha de sua forma de vida (MARTINS; PONTES, 2023).

Por fim, sustentam os autores que, as Constituições do fim do século XX criam cláusulas de acoplamento entre as ordens jurídicas com vista a uma proteção integral da autonomia pessoal.

### **3.3 A proteção dos direitos humanos dos refugiados**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 introduz a concepção contemporânea dos direitos humanos, na medida em que consagra a ideia de que os direitos humanos são universais, inerentes à condição de pessoa e não relativos às peculiaridades sociais e culturais de determinada sociedade, incluindo em seu elenco não só direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, econômicos e culturais. Após três anos da adoção da Declaração Universal, por meio da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, que

constitui a carta magna que define em caráter universal a condição de refugiado, dispondo seus direitos e deveres (PIOVESAN, 2016).

Para a autora:

A Declaração Universal de 1948 objetiva delinear uma ordem pública mundial fundada no respeito à dignidade humana, ao consagrar valores básicos universais. Desde seu preâmbulo, é afirmada a dignidade inerente a toda pessoa humana, titular de direitos iguais e inalienáveis. Vale dizer, para a Declaração Universal a condição de pessoa é o requisito único e exclusivo para a titularidade de direitos. A universalidade dos direitos humanos traduz a absoluta ruptura com o legado nazista, que condicionava a titularidade de direitos à pertinência à determinada raça (a raça pura ariana) (PIOVESAN, 2010, p. 142).

A argumentação de Piovesan está relacionada a parâmetros humanitários, que têm a finalidade de serem efetivados pelos Estados nacionais, ademais, a partir da aprovação da Declaração de 1948, e da concepção contemporânea de direitos humanos, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros tratados internacionais voltados à proteção de direitos fundamentais, e sob essa perspectiva, se enfoca o Direito Internacional dos Refugiados<sup>29</sup> e o Direito Internacional Humanitário

Como um ramo do Direito Internacional Público (DIP) o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) tem certas peculiaridades, como bem argumentam Cornelli, Potyra e Santos (2018), ao discorrer sobre a não sujeição ao princípio da reciprocidade por parte do DIDH, onde qualquer desrespeito aos direitos humanos por um Estado não enseja uma ação recíproca de outrem; nem mesmo uma violação da paz, por um Estado, faculta que outros estados violem os direitos humanos em retaliação.

As autoras aduzem que, o sistema de proteção de Direitos Humanos vem sendo construído lentamente com a História e ao lado de normas jurídicas costumeiras, acordos jurídicos expressos são firmados, contendo inerentemente a capacidade/especificidade de poder diminuir a atuação da soberania do Estado, se necessário, diferentemente de outros ramos do Direito Internacional

---

<sup>29</sup> O Direito Internacional dos Refugiados, é uma das vertentes de proteção internacional da pessoa humana. De modo que a proteção internacional da pessoa humana se dá por três vertentes: dos Direitos Humanos, do Direito Internacional Humanitário e do Direito dos Refugiados.

Público, cujos acordos jurídicos têm capacidades vinculativas opcionais ou até denunciáveis pelos Estados.

Não se pode omitir a importância desses direitos na proteção dos refugiados, conforme defende Jubitus.

Tal fato é extremamente positivo, pois fortalece a proteção ao refugiado, uma vez que, ao mesmo tempo em que se assegura o refúgio, livrando-o de violações de direitos relativos ao seu status civil, ele traz em si a necessidade de resguardar também os demais direitos humanos, para, com isso, aumentar o nível de proteção dado à pessoa humana (2007, p. 61).

De acordo com Faria (2015), dados retirados do documento da ONU 68/283<sup>30</sup>, demonstra que, o regime internacional de direitos humanos *lato sensu* (que incluem convenções internacionais sobre direitos humanos, o regime para refugiados, padrões trabalhistas internacionais e o direito criminal transnacional – como o tráfico de migrantes) oferece arcabouço sólido o suficiente para a ação da comunidade internacional na proteção dos migrantes, mas o problema está relacionado a implementação insuficiente das referidas normas internacionais no plano nacional.

Piovesan (2016) sintetiza a relação entre refugiados e Direitos Humanos, e diz que os refugiados, tornam-se refugiados porque um ou mais direitos fundamentais são ameaçados, cada refúgio é consequência de um Estado que viola direitos humanos. Há que se ver em cada um dos homens, mulheres e crianças que buscam refúgio o fracasso da proteção dos direitos humanos em algum lugar.

A autora em sua compreensão destaca que há uma relação estreita entre a Convenção de 1951 e a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, e especialmente no artigo 14, percebe-se a impossibilidade de conceber o Direito Internacional dos Refugiados independente e desvinculado do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Tais Direitos têm em comum o objetivo essencial de defender e garantir a dignidade do ser humano. A proteção dos refugiados constitui a garantia de direitos humanos a uma categoria de pessoas tipificadas por elementos caracterizadores próprios, que requerem um tratamento normativo especial.

---

<sup>30</sup> Relatório sobre Direitos Humanos dos Migrantes – Nota do Secretário Geral. Documento 68/283, de 5 de agosto de 2013.

Assim, pode-se dizer que, os instrumentos legais relacionados a direitos humanos, mais particularmente a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também de 1966, foram desenvolvidos com base na ideia de que a adesão a padrões de justiça compartilhados e condição para a participação plena do Estado na sociedade moderna internacional. Essas convenções de direitos humanos são consideradas o ponto de início e a base para qualquer definição dos direitos dos migrantes (FARIA, 2015).

Qualquer migrante, de acordo com Faria, independentemente de sua condição legal, e sujeito de direitos fundamentais, parte do *jus cogens* (direito cogente) dos direitos humanos, como o direito à vida, à liberdade, à proteção contra a tortura e o tratamento desumano, a não retroatividade da lei, ao reconhecimento como pessoa ante a lei, a liberdade de pensamento, de consciência e de religião.

Oliveira e Rodrigues (2020), descrevem que, no Brasil a agenda sobre proteção dos refugiados tem ganhado força nas últimas duas décadas. Isso se deve tanto a fatores internos quanto externos. E, ao apontar esses dois fatores, não se quer dizer que eles tenham influenciado separadamente, muito ao contrário: como já é fartamente estudado e reconhecido por pesquisadores de Relações Internacionais e Ciência Política, e pelos setores governamentais e privados, as agendas doméstica e externa estão cada vez mais interligadas, sobretudo na área dos direitos humanos, porém, ainda que se reconheça essa profunda imbricação entre o interno e o externo, o fato é que a política para refugiados (*refugee policy*) tem características próprias, que a diferenciam da política externa (*foreign policy*), embora ambas se conectem de maneira visceral.

Internamente, o Brasil aprofundou sua redemocratização pós-período da ditadura, normatizando e implementando políticas de direitos humanos, processo que se torna política de Estado com a aprovação dos Planos Nacionais de Direitos Humanos. No plano externo, a política externa brasileira assumiu gradativamente diversos compromissos internacionais no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos (aderindo à tratados, protocolos, declarações etc.) e abriu caminho para tornar-se um referente nas negociações diplomáticas em direitos humanos, a partir das conferências de Viena de Direitos

Humanos e de Durban contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e formas Correlatas de Discriminação, em que a delegação brasileira teve papel-chave na condução dos trabalhos e na aprovação dos documentos finais (OLIVEIRA; RODRIGUES, 2020).

Para os mesmos, a proteção internacional dos refugiados definida pela ONU, a partir da Convenção de Genebra de 1951, que estabelece o Direito Internacional dos Refugiados, com o qual o Brasil se filia desde o período pós-Segunda Guerra, tem seu divisor de águas contemporâneo no país com a aprovação da Lei 9.474/1997, a Lei Brasileira dos Refugiados. Ademais, vale destaque os preceitos da Convenção de Genebra de 1951 devem ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal de 1948 e com os principais tratados internacionais de proteção de direitos humanos, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis, Econômicos, Sociais e culturais, a Convenção contra a Tortura, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção de todas as formas de Discriminação contra a mulher, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, a Declaração sobre a Eliminação de todas as formas de Intolerância e Discriminação Racial baseadas em Religião ou Crenças, a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Étnicas, Religiosas e Linguísticas, dentre outros (PIOVENSA, 2016).

A autora conclui, sustentando que, a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, reforça a concepção de que a problemática dos refugiados há de ser compreendida sob a perspectiva dos direitos humanos, endossando sua universalidade, quando reconhece que todos os direitos humanos têm origem na dignidade e no valor inerente à pessoa humana e que esta é o sujeito central dos direitos humanos e liberdades fundamentais.

### **3.3.1 Princípios consagrados para a proteção dos refugiados constantes da Convenção de 1951**

O artigo 3º da Constituição brasileira, que se encontra dentro do título dos princípios fundamentais, inova a prática constitucional brasileira, posto que ao deixar claro quais os objetivos que pretende atingir obriga a todos (Estado, sociedade civil e indivíduos) a se comprometer com a sua realização (JUBILUT, 2007). A proteção internacional dos refugiados se opera mediante uma estrutura

de direitos individuais e responsabilidade estatal que deriva da mesma base filosófica que a proteção internacional dos direitos humanos. Assim, o Direito Internacional dos Direitos Humanos é a fonte dos princípios de proteção dos refugiados e ao mesmo tempo contempla tal proteção (PIOVESAN, 2016).

Cornelli, Potyra e Santos (2018), destacam que entre os princípios consagrados para a proteção dos refugiados, constantes da Convenção de 1951, estão os princípios: da não-discriminação; do estatuto pessoal do refugiado; da proibição da punição por entrada ou permanência irregular no país onde se solicita refúgio; das normas sobre trabalho e documentos de identificação e o princípio do *non-refoulement*<sup>31</sup>, que determina que os indivíduos não possam ser impedidos de adentrar um território de refúgio no país receptor nem serem enviados contra a sua vontade para seu estado de origem, ou outro local onde possam ser expostos a perseguição/morte, torturas ou tenham sua dignidade e integridade física ameaçadas. Esse direito é consagrado no art. 33 da Convenção de 1951, quando nela é afirmado que “*nenhum dos Estados-contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas*”. O princípio da não devolução<sup>32</sup> é basilar do sistema internacional de proteção ao refugiado, pois, ninguém pode ser obrigado a retornar a um país em que sua vida e liberdade estejam ameaçados.

Para os autores, além do Princípio do *non-refoulement*, o Princípio da Repatriação (em terceiro país) exsurge como norma *jus cogen* e ambos se complementam, pois significam a garantia de liberdade, emprego, saúde, dignidade da pessoa humana e autodeterminação (PIOVESAN, 2016). José Afonso da Silva (2022) cita que os princípios relativos à comunidade internacional são definições precisas de comportamento do Brasil como pessoa jurídica de Direito Internacional.

---

<sup>31</sup>Os autores destacam que a natureza *jus cogens* do princípio do *non-refoulement* garante a proteção internacional da pessoa e dos seus direitos humanos, incluindo a possibilidade de se responsabilizar internacionalmente os Estados ou organizações internacionais que violem essa norma. Ainda segundo a Resolução 52/132 de 12 de dezembro de 1997, acerca desse princípio, a Assembleia Geral das Nações Unidas afirma “*that the principle of non-refoulement is not subject to derogation*”.

<sup>32</sup> O princípio do *non-refoulement* é um princípio geral tanto do Direito dos Refugiados, como dos Direitos Humanos, devendo ser reconhecido e respeitado como princípio de *jus cogens*.

Para Jubilut (2007), entre os princípios relativos à comunidade internacional destaca-se a prevalência dos direitos humanos, e a concessão de asilo político, de forma que, com base nesses princípios se pode afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos são expressamente assegurados pela Constituição Federal de 1988, sendo ainda elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro.

### **3.3.2 A Lei 9.474 de 1997 sob a perspectiva dos Direitos Humanos**

Com a edição da Lei nº 9.474 de 1997 ficou definido o mecanismo para a implementação do Estatuto dos Refugiados. A lei brasileira, redigida em parceria com o Acnur e com a sociedade civil, é considerada hoje pela própria ONU como uma das leis mais modernas, mais abrangentes e mais generosas do mundo, contemplando todos os dispositivos de proteção internacional de refugiados (BARRETO, 2010).

O regime imposto pela Lei brasileira faz do procedimento de reconhecimento da condição de refugiado uma questão técnico-jurídica, que se debate em um devido processo legal. O instituto da proteção internacional de refugiados possui natureza humanitária e não deve ser um simples instrumento da política exterior, da política migratória, nem da política criminal de um Estado. Seu alcance deve refletir um processo justo, eficiente, rigoroso e técnico de reconhecimento, ou não, da condição de refugiado. As disposições essenciais da Lei brasileira garantem esse procedimento e são compatíveis com o parâmetro internacional de proteção de refugiados e refugiadas, inaugurado pela Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e ampliado pelo seu Protocolo de 1967 (GONZÁLEZ, 2010, p. 56).

Na compreensão de González, a normativa nacional sobre refugiados no Brasil igualmente estabelece os direitos e obrigações dos refugiados, e sob uma perspectiva de direitos humanos, certamente se pode questionar como se pode exercer plenamente o direito de asilo e a proteção contra a não devolução. A Lei nº 9.474 de 1997 vem como contribuição ao desenvolvimento progressivo do direito internacional de refugiados na América Latina.

O compromisso de um Estado com a proteção internacional dos refugiados se exerce e se manifesta em vários âmbitos, em primeiro lugar, ao

ratificar os instrumentos internacionais sobre refugiados: a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, e posteriormente, ao desenvolver em sua normativa interna todos os aspectos relativos à proteção internacional dos refugiados, com a designação de um órgão nacional para o desenho da política pública para a atenção e proteção de refugiados, o estabelecimento de procedimentos para a determinação da condição de refugiado, assim como a regulação dos direitos e obrigações dos refugiados e a busca de soluções duradouras (GONZÁLEZ, 2010).

A lei reflete na aplicação de uma política generosa de atenção e proteção a refugiados procedentes de distintas partes do mundo. E se demonstra também com a liderança regional em relação à causa humanitária dos refugiados por meio de propostas e programas concretos para melhorar a proteção internacional dos refugiados no continente e no mundo, é o que tem afirmado González (2010).

Em suas disposições finais, a Lei 9.474/97 dispõe que as solicitações de refúgio tramitem de forma gratuita e em regime de urgência. Em seu art. 48, encontra-se a previsão que a lei brasileira de refúgio deve ser interpretada em consonância com o texto da Declaração Universal de Direitos Humanos, da Convenção de 1951, do Protocolo de 1967 e de todo instrumento de direito internacional de proteção aos direitos humanos com qual o Brasil se houver comprometido (LOFTI, 2021).

### **3.4 Direitos e deveres do refugiado – Pressupostos da Lei de Migração – LEI 13.445/2017**

De acordo com Claro (2020), a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) parte da premissa de que o Estado tem obrigações para com a pessoa migrante, ao mesmo tempo que prevê direitos e obrigações para essas pessoas. Por esse motivo, a lei é calcada nos direitos das pessoas migrantes, não mais sob a vertente da segurança e do interesse nacionais, como pregava o Estatuto do Estrangeiro.

Conforme aduz a autora acima, ao buscar regulamentar a ação estatal por meio da prevalência dos direitos humanos, a lei invoca a Constituição Federal de 1988, e ao mesmo tempo, recorre às normas infraconstitucionais de direitos humanos, aos tratados internacionais ratificados pelo Brasil e aos princípios e

costumes do direito internacional em matéria de direitos humanos, sejam eles amplos e aplicáveis para toda e qualquer pessoa, ou aqueles específicos, destinados às pessoas migrantes.

O Brasil assumiu o compromisso internacional de fornecer proteção a refugiados que buscam sua integração e sustento, como qualquer cidadão brasileiro. A solicitação formal de refúgio regulariza, temporariamente, a permanência do solicitante no Brasil, garantindo-lhe o direito ao trabalho e o acesso aos serviços públicos de saúde e educação. Contudo, mesmo os estrangeiros que se encontram em situação irregular, deverão ter sua integridade e dignidade respeitadas de acordo com a legislação brasileira e os princípios internacionalmente reconhecidos de direitos humanos.

A Lei de Migração inova com as garantias fundamentais ao migrante ressaltando os direitos de liberdade civil, social e cultural, bem como, acesso aos serviços públicos, assistência social e amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita. Assim como, garante acesso à educação pública com igualdade aos nacionais, vedando qualquer ato de discriminação por origem ou pela condição de imigrante (MELO, 2018).

A nova legislação tem nítido viés de direitos humanos da pessoa migrante, tanto em razão do seu texto como ao se analisar sua hierarquia jurídica, subordinada à CF/1988, e dos tratados internacionais de direitos humanos – a maioria desses tratados está internalizada no ordenamento jurídico brasileiro no mesmo nível hierárquico que a nova lei. O Estatuto do Estrangeiro, por seu turno, não considerava os direitos humanos um tema central, embora igualmente fosse subordinado à CF/1988 e aos tratados internacionais ratificados pelo Brasil (CLARO, 2020).

Resta evidente a busca pela igualdade social entre imigrantes e brasileiros, observadas as garantias determinadas na Lei, em consonância com os direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição Federal (MELO, 2018). E, segundo o Alto comissariado entre os Direitos solicitantes de refúgio no Brasil estão: a) ter acesso ao procedimento legal de solicitação de refúgio, gratuitamente e sem necessidade de advogado; b) não ser devolvido para seu país de origem ou para onde sua vida possa estar em risco; c) não ser discriminado pelas autoridades governamentais e pela sociedade; d) não ser punido por entrada irregular no país; e) receber a documentação provisória

assegurada pela legislação: Protocolo Provisório, Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Carteira de Trabalho; e f) ter os mesmos direitos e a mesma assistência básica de qualquer outro estrangeiro que resida legalmente no país (ARAÚJO, 2019).

Araújo lembra que, quanto aqueles que já se encontram na condição de refugiados, possuem os seguintes direitos: a) solicitar, por meio da reunião familiar, a extensão da condição de refugiado para parentes (cônjuges, ascendentes e descendentes) e demais componentes do grupo familiar que se encontrem no território nacional, conforme estabelece a Lei 9.474 de 1997; b) receber toda a documentação assegurada pela legislação: Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), Cadastro de Pessoa Física (CPF), Carteira de Trabalho e passaporte para estrangeiro – no caso de viagens previamente autorizadas pelo CONARE<sup>33</sup>; c) requerer a permanência após ter vivido quatro anos no país na condição de refugiado; d) solicitar a permanência no Brasil em razão de ter cônjuge ou filho brasileiro; e) reivindicar o acesso a procedimentos facilitados para o reconhecimento de certificados e diplomas.

A autora sustenta que, entre os direitos civis básicos estão a liberdade de pensamento, de deslocamento e de não ser submetido à tortura e a tratamentos cruéis e degradantes. Já entre os direitos econômicos, sociais e culturais estão o acesso aos serviços de saúde pública e educação, direito ao trabalho e à liberdade de culto. De acordo com o ACNUR há gratuidade no procedimento de solicitação, há o direito de não devolução do refugiado, há também o fornecimento de documentação, e os direitos ao trabalho, e a saúde pública, estando também o direito à liberdade de culto.

Em relação aos deveres dos refugiados estão: a) respeitar a Constituição Federal e as leis brasileiras, como todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país. Qualquer crime ou infração cometida terá o mesmo tratamento legal dado aos cidadãos brasileiros; b) observar especialmente as leis específicas de proteção das crianças, dos adolescentes e das mulheres; c) não exercer atividades de natureza política, nos termos do artigo 107 da Lei 6.815/80; d) informar a Polícia Federal e o CONARE, no prazo de 30 dias, qualquer mudança de endereço; e) manter sua documentação atualizada. E como deveres

---

<sup>33</sup> Atualmente as solicitações de refúgio ocorrem pelo SISCONARE.

específicos dos refugiados: Não sair do território nacional sem autorização prévia e expressa do CONARE, sob pena de perder a condição de refugiado; e não praticar atos contrários à segurança nacional ou à ordem pública, sob pena de perder a condição de refugiado (ARAÚJO, 2019).

Sobre os deveres dos refugiados em território brasileiro afirma Araújo que existe o tratamento constitucional igualitário em relação aos brasileiros, com exceção da possibilidade de exercer atividades de natureza política, e especificamente o refugiado deverá obrigatoriamente comunicar a Polícia Federal e ao CONARE, caso ocorra mudança de endereço ou saída do país.

### **3.5 A responsabilidade do Estado face ao Direito Internacional dos refugiados**

Desobedecer às regras de proteção aos refugiados pelos Estados pode acarretar no ensejo da responsabilidade internacional e no exercício da desobediência civil e do direito de resistência, conforme bem aponta Loureiro (2018), a autora destaca que a responsabilidade civil tem a finalidade de compelir os Estados a cumprir com seus compromissos internacionais, bem como de obrigá-los a reparar os danos causados às vítimas, o que tem fundamento na ideia de justiça.

Quanto ao objeto fim da responsabilidade destaca-se:

O instituto da responsabilidade tem dupla finalidade: a) visa, em primeiro lugar, coagir psicologicamente os governantes dos Estados a fim de que os mesmos não deixem de cumprir com seus compromissos internacionais (finalidade preventiva); e b) em segundo plano, visa atribuir àquele Estado que sofreu prejuízo, em decorrência de um ato ilícito cometido por outro, uma justa e devida reparação (finalidade repressiva) (...) (MAZZUOLI, 2012, p. 184).

Na concepção de Mazzuoli, a responsabilidade civil está intrinsecamente relacionada ao conceito de justiça, devendo os Estados cumprirem aquilo que se comprometeram no cenário internacional. Sustentando ainda que, o Estado é internacionalmente responsável por toda ação ou omissão que a ele seja imputada, conforme as regras do direito internacional público, e das quais resulte em violação do direito alheio, ou violação abstrata de norma jurídica internacional por ele anteriormente aceita.

Segundo Loureiro (2018), para que um Estado seja responsabilizado internacionalmente, é necessário que haja a presença de três elementos: a) o ato ilícito internacional; b) a imputabilidade; e c) o prejuízo ou dano. Mazzuoli (2008) entende que a imputabilidade é o nexo que liga o ato danoso violador do direito internacional ao responsável causador do dano, ou seja, é o vínculo jurídico que se forma entre o Estado que viola a norma internacional e o Estado que sofre a lesão decorrente da transgressão, assim têm-se a existência do prejuízo ou danos a outro Estado como terceiro elemento constitutivo da responsabilidade internacional.

Estruturas normativas reguladoras dos direitos e dos deveres fundamentais do migrante como a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (1978), podem ser vistas como uma estrutura de direitos individuais e de responsabilidades estatais que têm como finalidade preservar a dignidade da pessoa humana e garantir o respeito a ela (BRIGAGÃO, 2018).

A autora enfatiza que, a eficácia e a validade internacional desses direitos, dependem da adesão prática dos Estados-nações aos seus dispositivos. No caso dos refugiados, a realidade tem comprovado uma ausência da observação desses padrões legais, e como consequência dessas ações estatais tem-se um cenário de excepcionalidade e de hostilidade entre os povos, de forma que, os migrantes e refugiados são apreciados como os espúrios da sociedade estabelecida nos territórios ocupados. São um distúrbio, uma disfunção que deve ser combatida, erradicada. Tal fato é flagrante percepção do esgotamento do atual modelo de proteção, que está no vácuo de um sistema internacional de proteção aos refugiados, os Estados desenvolvem práticas questionáveis para administrar o “problema” do fluxo migratório (MAHLKE, 2017).

Por esse viés, faz-se necessário citar a proteção universal dos direitos da personalidade, como bem deduz Loureiro (2018) ao discorrer que, para efeito do referido princípio, a responsabilidade internacional dos Estados deve ser analisada sob o enfoque da responsabilidade objetiva, ou seja, independente da análise de culpa do Estado, pois, o centro das preocupações dos direitos humanos é o ser humano, e assim, devem ser adotadas todas as medidas a fim de facilitar o acesso do ser humano aos órgãos de proteção de direitos humanos.

De maneira que, todo e qualquer ser humano, em qualquer lugar do mundo, pode se valer da responsabilidade objetiva para requerer a responsabilização do Estado que descumpriu as normas relativas à proteção dos direitos da personalidade dos refugiados, como direito humano fundamental (LOUREIRO; 2018).

### **3.6 O Princípio da Reserva do Possível como meio para descumprimentos das obrigações do Estado e a transgressão ao Princípio da Proteção Universal**

A Reserva do Possível surgiu em julgamento promovido pelo Tribunal Constitucional Alemão, em decisão conhecida como *numerus clausus* (número restrito). Naquele caso, o Tribunal Constitucional analisou demanda judicial proposta por estudantes que não haviam sido admitidos nas escolas de Medicina de Hamburgo e Munique, em face da limitação do número de vagas em cursos superiores adotada pelo país em 1960, com fundamento no art. 12 da Lei Fundamental alemã, que garantia a livre-escolha de trabalho, ofício ou profissão (SOUZA, 2016).

Souza explica que, ao decidir a questão, a Corte alemã entendeu que o direito pleiteado, qual seja, o aumento do número de vagas na universidade, encontra limitação na Reserva do Possível, conceituada como o que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, sob pena de, em virtude das limitações de ordem econômica, comprometer a plena efetivação dos direitos sociais. Assim, a decisão foi que não seria razoável obrigar o Estado a disponibilizar o acesso a todos que pretendessem cursar Medicina, eis que essa exigência estaria acima de um limite social básico.

Destaca-se que, mesmo que o Estado possua os recursos necessários disponíveis, não é obrigado a prestar algo que não seja razoável, como entendeu a Corte alemã no caso supracitado, referente aos estudantes que pleiteavam vagas de Medicina em determinada instituição de ensino. Dessa forma, a Reserva do Possível, em sua origem, não leva em consideração única e exclusivamente a existência de recursos materiais suficientes para a efetivação do direito social, mas sim, a razoabilidade da pretensão deduzida (SOUZA, 2016).

O princípio da reserva do possível tem sido ferramenta para que os Estados descumpram as obrigações assumidas pelos mesmos, como destaca Loureiro (2018). A autora explica que, o descumprimento das obrigações com base no referido princípio negando direitos sociais ao migrante não se admite por parte do Estado, que deve oferecer meios adequados para a vida plena dos refugiados e apátridas, sob pena de contrariar a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e de transgredir a proteção universal dos direitos da personalidade.

Ressalta ainda que a doutrina majoritária tem relacionado as ideias a respeito do princípio da reserva do possível ao contexto, abrangência e significado dos direitos sociais, com natureza principiológica e incluídos na Constituição como normas de natureza pragmática. Entretanto, os direitos do cidadão universal à saúde, à alimentação, à moradia, e à educação não se revestem apenas de características dos direitos sociais, eles também são direitos da personalidade, e portanto, direitos fundamentais consagrados pelo princípio da dignidade humana, normas cogentes de comprometimento obrigatório cujo descumprimento não se explica na reserva do possível, devendo o Estado cumprir com os direitos sociais gradativamente, dentro do seu planejamento, tal descumprimento, viola o princípio da proteção universal.

Além do mais, se o Estado descumpra as obrigações assumidas no sentido de dá proteção integral aos direitos do cidadão universal, também haverá quebra do princípio da confiança que tem como meta a busca da paz perpétua (LOUREIRO, 2018).

## CAPÍTULO 4

### POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS

*A esfera pública (...) pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social. O meio dessa discussão política não tem, de modo peculiar e histórico, um modelo anterior: a racionalização pública (HABEMAS, 2003, p. 42).*

O Direito de refúgio caracteriza o *status* de refugiado em função das condições pessoais subjetivas do próprio refugiado, constantes dos documentos internacionais e nacionais que balizam o sistema. Entre os documentos internacionais históricos se destacam: a) a Declaração Universal de Direitos da ONU de 1948, que no art.141 firmou o Direito de Asilo a perseguidos e a consequente garantia do refúgio tipificou as condições pessoais do refugiado; b) a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951; c) o Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados; e d) o Estatuto do Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - UNHCR, de 1950, instrumentalizam o Direito de Refúgio no âmbito internacional (BENETI, 2017).

No Brasil o refúgio é regido pela Lei 9.474/97, que resume as três situações diante das quais se configura a condição de refugiado, destacando um mesmo denominador fundamental, o de que se considera refugiada a pessoa que possui "fundados temores de perseguição" (BENETI, 2017).

Para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a expressão "refugiados" faz referência seguindo o estabelecido pela Convenção de Genebra de 1951, a pessoa que tem direito a proteção internacional, se deixar seu país de origem, "*por medo fundado de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, filiação a um determinado grupo social ou opinião política*".

Não se pode deixar de mencionar que, a Convenção de Genebra, é instrumento legal que traz disposições sobre os direitos dos refugiados na esfera internacional, deixando aos países a liberdade de definir suas políticas sobre a proteção dos refugiados e sua inserção na sociedade. Entretanto, a Convenção se aplica a todos sem discriminação de qualquer natureza, ao contrário do que

dispunham as antigas convenções, que eram aplicadas a apenas para determinados grupos (NKOTA, 2018).

Casella salienta quanto ao conceito de refugiado:

O conceito legal abrange todos aqueles que estão ameaçados de sanções por lutarem para proteger seus direitos humanos, muito embora não se aplique a qualquer um que possa ser qualificado como transgressor político (que pode, contudo, ser amparado por outras regras de direito internacional (2001, p. 21).

No Brasil, o ACNUR trabalha em parceria com o Comitê Nacional para Refugiados (Conare), que é um órgão do Ministério da Justiça, e com algumas organizações não governamentais, sendo responsabilidade do Conare reconhecer a condição de refugiado no território brasileiro (NKOTA, 2018).

Segundo dados divulgados na 7ª edição do relatório “Refúgio em Números”, apenas em 2021, foram feitas 29.107 solicitações da condição de refugiado, sendo que o Conare reconheceu 3.086 pessoas de diversas nacionalidades como refugiadas. Tanto os homens (55,2%) como as mulheres (44,8%) reconhecidos como refugiados encontravam-se, predominantemente, na faixa de 5 a 14 anos de idade (50,4%) (ACNUR, 2022).

De acordo com o observatório das migrações internacionais, em 2021, o Brasil recebeu solicitações de reconhecimento de refúgio de pessoas provenientes de 117 países. E dentre as regiões que mais receberam solicitações, reitera-se a relevância da região Norte para a dinâmica atual do refúgio no Brasil, em 2021, 72,2% das solicitações apreciadas pelo Conare foram registradas nas UFs que compõem a região Norte do país.

Na tabela abaixo segue os números de solicitações de reconhecimento refúgio ao Brasil em 2021.

**Tabela 1.** Solicitações do reconhecimento refúgio ao Brasil em 2021

Principais países	Número de solicitações
Total	29.107
Venezuela	22.856
Angola	1.952
Haiti	794
Cuba	529
China	345
Gana	307
Bangladesh	257
Nigéria	246
Índia	139
Colômbia	138
Peru	128
Líbano	90
Guiné	84
Senegal	79
Síria	71
Camarões	57
Marrocos	57
Nepal	55
Paquistão	41
Guiné Bissau	39
Outros países	843

**Fonte:** Elaborado pelo OBMigra – Observatório das migrações, a partir dos dados fornecidos pela Polícia Federal - 2022.

Estes solicitantes de reconhecimento na condição de refugiado tinham 57,8% registrados na região Norte, por outro lado, a região Nordeste concentrou o menor percentual de solicitações apreciadas pelo Conare, apenas 0,4% (ACNUR, 2022).

A condição do refugiado, é complexa e sofrida, homens, mulheres e crianças são perseguidos apenas por serem “diferentes”, seja por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. E, embora passados milhares de anos, a dramática situação dos refugiados continua insolúvel (BARBOSA; HORA, 2007).

Floriani e Rocha (2018), salientam a importância da pessoa humana necessitar de proteção internacional, face aos abusos sofridos em seu próprio Estado e ao tratamento insuficiente dispensado pelas instituições internacionais aos processos migratórios, às suas causas e consequências. Tal conjuntura exige mudanças no atendimento aos estrangeiros, com a criação de Políticas Públicas voltadas para o bem-estar dos refugiados, da mesma forma que a

atualização das leis referentes aos estrangeiros e o combate ao trabalho escravo (SAVY, 2018).

A respeito do princípio da dignidade da pessoa humana, Piovesan destaca:

Sustenta-se que é no princípio da dignidade humana que a ordem jurídica encontra o próprio sentido, sendo seu ponto de partida e seu ponto de chegada, para a hermenêutica constitucional contemporânea. Consagra-se, assim, a dignidade humana como verdadeiro superprincípio, a orientar tanto o Direito Internacional como o Direito interno. Para Bonavides, “nenhum princípio é mais valioso para compendiar a unidade material da Constituição que o princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, seja no âmbito internacional, seja no âmbito interno (à luz do Direito Constitucional ocidental), a dignidade da pessoa humana é princípio que unifica e centraliza todo o sistema normativo, assumindo especial prioridade. A dignidade humana simboliza, desse modo, verdadeiro superprincípio constitucional, a norma maior a orientar o constitucionalismo contemporâneo, nas esferas local e global, dotando-lhe de especial racionalidade, unidade e sentido” (2011, p.82).

Sob esse ponto de vista, Floriani e Rocha (2018), defendem que o princípio da dignidade humana é um norteador na defesa dos migrantes necessitados de proteção, dado que, este princípio consagra o dever fundamental de tratamento igualitário dos próprios semelhantes e reconhece a todos os indivíduos o direito fundamental à liberdade, à honra, à vida privada, à intimidade, à justiça, dentre outros. Há de se refletir no que aos aspectos a serem considerados para a implementação de políticas para migrantes, conforme se pode perceber a seguir.

Pensar uma política municipal, estadual e federal de apoio às migrações implica levar em consideração diversos aspectos e ações, tais como:

- A criação de procedimentos de informação nas fronteiras alfandegárias capazes de atender as demandas de diferentes modalidades de ingresso no país, indicando direitos e obrigações para todos os que chegam (...). A fronteira alfandegária deve ser um lugar de acolhida solidária;
- Convocação de organismos estatais, meios de comunicação, organização da sociedade civil, ONGs, sindicatos, universidades e, principalmente, grandes empresas que serão beneficiadas com a mão-de-obra especializada, para em conjunto elaborar campanhas, em âmbito nacional, de informação e formação em relação ao tema das migrações;
- Envolvimento das comunidades étnicas oriundas de diversos continentes para criar um espaço de diálogo, acompanhar e dar apoio aos seus compatriotas;

- Formação e capacitação dos agentes e servidores públicos que prestam serviços na área das migrações sobre o modo de vida dos povos, sua cultura, sua língua, o regime político do país e as razões das migrações;
- Ações e orientações para o migrante objetivando sua qualificação profissional com a finalidade de facilitar seu ingresso no mercado de trabalho. Esta proposta visa concretizar alternativas de formação ao migrante em parceria com instituições públicas e privadas de caráter profissionalizante, tais como Escolas Técnicas, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Serviço Social do Comércio (Sesc) (FLORIANI; ROCHA, 2018, p. 75)

Os autores, arguem quanto a política internacional, sustentando que ela deve ser repensada, e do mesmo modo, as relações internacionais e o direito internacional, considerando que, os Estados-nações apresentam várias limitações no que tange a política internacional de migrações. É necessário estabelecer políticas públicas eficazes de assistência aos migrantes, entretanto, observa-se que, a discussão a respeito das políticas migratórias, no cenário internacional, somente ocorre quando se refere à segurança de fronteiras.

Santos e Fernandes (2018), destacam a competência federal para a gestão das políticas migratórias no território brasileiro. São os órgãos federais, que ditam e regulam a circulação dos migrantes estrangeiros no território nacional, e em algumas unidades da federação têm criado instâncias estaduais para atender a migração estrangeira, iniciativa em que se destaca o Estado de São Paulo. Contudo, são práticas pontuais, setoriais e emergenciais, pois o atendimento cotidiano ao migrante tem sido feito no Brasil por organizações não governamentais.

Essa invisibilidade perante o Estado nega ao migrante o direito de compartilhar de uma vida política nacional e transnacional. E no plano das políticas públicas, o território nacional ainda precisa investir em projetos políticos que viabilizem a circulação e a permanência do migrante em terras brasileiras (SANTOS; FERNANDES, 2018).

No Brasil, a inexistência e defasagem de mecanismos jurídicos de proteção aos refugiados e migrantes são alguns fatores que impedem o funcionamento pleno da cidadania desse grupo, como fator democratizante das relações sociais. Por essa razão, se deve repensar que falhas no ordenamento jurídico são derivadas de uma ação parcial e ineficiente, por parte do Estado, ao

não oferecer condições materiais básicas ao exercício de direitos já assegurados (FLORIANI; ROCHA, 2018).

Para os autores acima, quando se pensa em Políticas Públicas para refugiados, não se busca significar acordos assistenciais e emergenciais, mas por efetivação de projetos, onde a migração seja considerada como um dos elementos constitutivos do território nacional, base de vida e sustento do homem. Além disso, deve-se compreender que, a política migratória não é uma questão exclusiva do migrante e de sua rede migratória, mas de toda a sociedade, de um mundo em comum.

Partindo dessa discussão, utilizando-se do método dialético e dialógico a acerca de políticas públicas para refugiados no Brasil, este capítulo, terá por base: a) abordagem de políticas públicas como mecanismo de efetivação dos direitos fundamentais para refugiados no território brasileiro; b) a integração do refugiado na sociedade como política pública humanitária; c) o controle judicial nas políticas públicas para migrante; e d) análise de política migratória como controle de restrições.

#### **4.1 Políticas Públicas como mecanismo de efetivação dos Direitos Fundamentais para os refugiados no território brasileiro**

Políticas públicas constituem temática oriunda da Ciência política e da Administração Pública, e seu campo de interesse, tem sido tratado até hoje, na Ciência do Direito, no âmbito da Teoria do Estado, do direito constitucional, do direito administrativo e do direito financeiro. E, em especial, o direito público, é permeado por valores e dinâmica da política (BUCCI, 2020).

A autora acima assevera que:

Não obstante, definir as políticas públicas como campo de estudo jurídico é um movimento que faz parte de uma abertura do direito para a interdisciplinariedade. Alguns institutos e categorias jurídicas tradicionais, hoje despidos de um sentimento legitimador original, buscam novo sentido ou nova força restabelecendo contato com outras áreas do conhecimento das quais vinha se apartando desde a camada positiva que se iniciou no século XIX. Ter-se firmado como campo autônomo, dotado de “objetividade” e “cientificidade” – desafios do positivismo jurídico -, é um objetivo até certo ponto realizado pelo Direito, o que permite a seus pesquisadores voltar os olhos às demandas sociais que fundamentam a construção das formas jurídicas (BUCCI, 2020, p. 1-2).

Na compreensão de Bucci, esse campo de estudo se relaciona com transformação que ocorreu no universo jurídico do século XX, desde que as Constituições ultrapassaram os limites da estruturação do poder e das liberdades públicas, passando a tratar os direitos fundamentais em sentido amplo, dispondo especificamente sobre os direitos sociais.

Nas palavras de Torrens (2013), políticas públicas são princípios que norteiam a ação do Poder Público, por meio de diretrizes, procedimentos e regras que determinam as relações entre o Estado e os atores sociais a que se destinam as aplicações de recursos públicos e os benefícios sociais, concretizados em programas, financiamentos e leis que traduzem a natureza e as prioridades de determinado regime político. A sua definição está associada ao exercício do poder político frente aos diferentes interesses de setores sociais conflitantes em agendas restritivas de gastos, o equilíbrio entre receitas e despesas, a inclusão de setores sociais, e, principalmente a possibilidade de efetivação do exercício da cidadania, na medida em que a elaboração, implantação e legitimação dessas políticas se realizam cada vez mais com a participação dos setores organizados e/ou emergentes da sociedade civil e com o fortalecimento de canais institucionais tradicionais.

No Brasil, com a redemocratização do país, a sociedade passou a ter o “direito a ter direitos”, que surge após longo período de lutas sociais, organizadas por diferentes movimentos populares que marcaram o período de redemocratização no país. Estas inovações propiciaram uma maior descentralização e permeabilidade ao diálogo social no desenho e implementação de políticas públicas (SILVA, 2018).

E, ao falar da importância da redemocratização para implementação de políticas públicas, o cientista político, Dahl (2001), entende que existem cinco critérios fundamentais para esta efetivação dentro de um país, quais sejam:

- I- a participação efetiva de todos os membros da comunidade, que devem ter oportunidades iguais e efetivas para expressar suas opiniões;
- II- a igualdade de voto, seguindo a lógica de que todas as pessoas devem ter o mesmo valor e importância em um processo democrático;

- III- o entendimento esclarecido, a partir do qual a consciência cidadã deverá ser despertada;
- IV- o controle do programa de planejamento, segundo o qual os membros da comunidade devem ter a oportunidade de decidir as prioridades políticas e ter acesso, de forma transparente, a informações acerca do orçamento público; e
- V- a inclusão de adultos, fundamentada na concepção de sufrágio universal, de forma a evitar exclusões despropositadas de pessoas do processo político.

Dahl defende que o regime democrático está ligado a um regime político fundamentado na ampla participação popular, na igualdade e inclusão cidadã, na transparência e no desenvolvimento do espírito crítico do povo. E, nenhum regime político, além da democracia, preserva, de forma tão eficaz, o respeito à diversidade, às particularidades individuais, às minorias, à liberdade de opinião, sexual e de crença e a igualdade. O pressuposto de que o indivíduo singular, como pessoa moral e racional, é o melhor juiz do seu próprio interesse, é o grande trunfo do regime político democrático (NETO; SOARES, 2018).

No Brasil, a Constituição de 1988 instituiu o arcabouço jurídico que permitiu a consolidação do regime democrático, contudo, a consolidação da democracia não ocorreu de modo linear, ela foi resultado de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais. E como resultado desse processo de luta pela redemocratização brasileira, são estabelecidos os direitos sociais, objetivando-se ampliar o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais, respondendo a demandas em torno da descentralização e da democratização do Estado brasileiro (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Na compreensão dos autores, o texto constitucional de 1988 é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais, que alarga o projeto da redemocratização, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas. A participação social passa a ser valorizada não apenas quanto ao controle do

Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal.

Quanto a relevância dos direitos sociais na efetivação de políticas públicas, não se pode olvidar que, os direitos sociais representam uma mudança de paradigma no próprio direito, a modificar a postura abstencionista do Estado, para o enfoque prestacional, característico das prestações de fazer que surgem com as obrigações desses direitos (BUCCI, 2020).

Bucci (2020), ainda explica que, os direitos sociais, típicos do século XX, aparecem nos textos normativos a partir da constituição mexicana de 1917, e da constituição de Weimar de 1919 (e entre nós com a constituição de 1934), são direitos fins, formulados para garantir em sua plenitude, que todas as pessoas tenham condições de gozar dos direitos individuais, do meio ambiente equilibrado, da biodiversidade, e do direito ao desenvolvimento, expandindo assim o conteúdo abrangente da dignidade humana, que é ampliada à medida que novos direitos vão sendo reconhecidos e agregados ao rol dos direitos fundamentais.

Não se pode deixar de citar que, a Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente o rol de direitos e garantias individuais e sociais no arcabouço institucional brasileiro, como bem explicita Milessi e Cartel (2016), a referida carta constitucional, tem como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, que em suas relações internacionais é regido, dentre outros princípios, pela prevalência dos direitos humanos (art. 4º, inciso II), e pela concessão de asilo político (art. 4º, inciso X), referindo-se ainda que, os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil terão tratamento igualitário, lhes sendo assegurados todos os direitos que proclama a Constituição.

Pensando assim, Santin discorre:

As políticas públicas têm ligação direta com o Estado Democrático de Direito, como se nota no próprio preâmbulo da Constituição Federal de 1988, o qual direciona as finalidades do Estado para a preponderância dos direitos sociais e individuais, preservando-se a liberdade, a segurança, bem-estar e desenvolvimento, edificados na harmonia social e na solução pacífica das controvérsias (SANTIN, 2013, p. 19).

Ao se discutir a adoção de políticas públicas específicas para atender as necessidades dos refugiados, Savy (2018), reitera que elas devem estar baseadas no respeito à dignidade humana, princípio adotado pela Constituição

brasileira e preservado pela doutrina do humanismo. A Constituição Federal, por meio de princípios fundamentais, orienta as ações do Brasil no cenário internacional atinentes ao refúgio, bem como concede diretrizes para a sua atuação interna no que tange à proteção dos direitos humanos (FORTUNATO, 2019).

Os debates sobre governabilidade das migrações estrangeiras, bem como sua regulamentação e as direções que devem assumir para a implementação de políticas públicas eficientes tem sido constante, principalmente no que tange à garantia dos direitos humanos e à soberania do país enquanto nação (SAVY, 2018). A proteção dos refugiados no ordenamento jurídico está pautada de forma basilar nos princípios da Constituição Federal, artigo 5º, caput, que prevê o tratamento igualitário entre estrangeiros e brasileiros no que tange à aplicabilidade de determinados princípios e garantias fundamentais, como a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade (FORTUNATO, 2019).

O autor reitera que não se pode negar que, o texto constitucional tem o condão de garantir os fundamentos essenciais e balizadores para a aplicação e regulação das normas internas, inclusive as voltadas às políticas e ações afirmativas, integrando também a proteção dos refugiados e direitos humanos.

Fortunato (2019) ainda argumenta que, ao se falar em igualdade de direitos, deve-se compreender que essa igualdade não se materializa por si só ante a previsão expressa de que eles existem, especialmente quando tratados de forma genérica, incluindo imigrantes, refugiados, turistas - estrangeiros de forma geral. A existência de uma legislação protetiva pode ser considerada como o primeiro passo, ou o fundamento inicial para a garantia de direitos, todavia, a sua efetivação dependerá da articulação de ações e órgãos que destinem seus esforços para tanto.

Para Bucci (2020), a realização de políticas deve ocorrer dentro dos parâmetros da legalidade e da constitucionalidade, o que implica que passem a ser reconhecidos pelo direito e gerar efeitos jurídicos – os atos e as omissões que constituem cada política pública. Em matéria de refúgio, as demandas não são específicas, elas permeiam todos os aspectos da vida do refugiado, desde a emissão da sua documentação, acesso a serviços públicos, ensino da língua, integração social, dentre outros, exigindo uma maior articulação das autoridades

e enfrentando desafios mais complexos, e mera previsão legal de direitos, é um avanço, porém distante da efetiva materialização desses direitos, e a construção e implementação de políticas públicas é uma forma de diminuir essa distância e a promulgação de leis infraconstitucionais para lidar com as diferentes demandas entre os “tipos” de estrangeiros, auxiliou essa evolução (FORTUNATO, 2019).

Ademais, apesar de existirem leis infraconstitucionais para materialização dos direitos do migrante e refugiados, mesmo diante das ressalvas constitucionais mencionadas, o Estatuto do Estrangeiro, que vigorou por 37 (trinta e sete) anos no país, não demonstrava compatibilidade com o rol de direitos civis, econômicos e sociais, assegurados pela Constituição Federal. Nesse sentido, Lima (2012), traz que, as disposições colidiram com as do texto constitucional, submetendo o imigrante a regime mais restritivo de direitos, como exemplo, pode-se citar o art. 18 da lei federal n. 6.815/80, que em sua redação diz que *“a concessão do visto permanente poderá ficar condicionada, por prazo não superior a 5 (cinco) anos, ao exercício de atividade certa e à fixação em região determinada do território nacional”*.

Para Sampaio (2018), as bases principiológicas e fundamentais do atual texto constitucional revela-se de extrema importância para a compreensão do alcance das garantias constitucionais aos povos estrangeiros, bem como para a legitimação destes direitos sob a perspectiva dos Direitos Humanos.

E, considerando o atual contexto social e político, sob o enfoque do intenso processo de globalização, acrescenta Piovesan (2018) que, no cenário mundial, marcado pela bipolaridade Norte/Sul, abrangidos países desenvolvidos e em desenvolvimento, a demanda por uma globalização mais ética e solidária fundamenta a necessidade de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, e, conforme bem salienta Sampaio (2018), tal entendimento, leva à conclusão de que a Constituição Federal segue diretrizes coerentes e acertadas.

#### **4.2 A integração do refugiado na sociedade como política humanitária**

Assegurar que o refugiado possua os mesmos direitos dos cidadãos do país signatário é o mais difícil dos desafios (SAVY, 2013), pessoas que cruzam as fronteiras carregam seus direitos incorporados em seus corpos, e esses

direitos, não podem ser abandonados, sendo dever dos Estados receptores reconhecê-los em sua dimensão plena (VARESE; CARNEIRO, 2007).

Salazar (2018), associa os migrantes refugiados a condição de vulnerabilidade, para o autor, o conceito de vulnerabilidade que tem sido apresentado, alude às situações de fraqueza, de precariedade na inserção laboral, de fragilidade nos vínculos relacionais, situações em que uma diversidade de grupos sociais se encontra, em maior ou menor grau, e não apenas aqueles que são definidos como pobres de acordo com medidas formais.

Nesse sentido, o autor justifica que:

Los inmigrantes se vuelven excluidos de los bienes y servicios que el Estado ofrece a sus nacionales, la carência extrema de poder es notable al quedar impunes la violación de derechos humanos a migrantes justificada por una creciente desigualdade entre nacionales y extranjeros, muestra de eso es la propuesta aprobada el 16 de diciembre de 2005 en el congreso estadounidense llamada H.R. 4437(Ley para el control de la inmigración, el antiterrorismo y la protección de las fronteras de 2005) o Ley Sensenbrenner, la cual le da facultad a los policías para expulsar y arrestar a cualquier sospechoso de ser indocumentado. Si bien muchas propuestas antiinmigrantes se han presentado em distintos Estados de EEUU, por ejemplo, em California la propuesta 187 que representaba el mayor repudio nunca visto hacia los migrantes, siendo que este Estado tiene su desarrollo a traves del sector primário que es trabajado por mano de obra migrante de mexicanos, no tomando em cuenta su aporte para el crecimiento económico del sector del Estado<sup>34</sup> (SALAZAR, 2018, p. 42-43).

Por esse viés, vê-se a ajuda humanitária como instrumento de combate à violação dos direitos humanos (SAVY, 2018), e a concretização dos direitos humanos dos migrantes se dá com o desenvolvimento da ideia de igualdade individual e grupal, discutida há séculos (MEDEIROS; ROCHA, 2018).

---

<sup>34</sup> **Tradução:** Os imigrantes ficam excluídos dos bens e serviços que o Estado oferece a seus nacionais, a extrema falta de poder é notável, pois a violação dos direitos humanos dos migrantes fica impune, justificada por uma crescente desigualdade entre nacionais e estrangeiros, um exemplo disso é a proposta aprovada em 16 de dezembro de 2005 no Congresso dos Estados Unidos chamada H. R. 4437 (Lei de Controle de Imigração, Antiterrorismo e Proteção de Fronteiras de 2005) ou Lei Sensenbrenner, que dá à polícia o poder de expulsar migrantes e prender qualquer pessoa suspeita de ser indocumentada. Embora muitas propostas anti-imigrantes tenham sido apresentadas em diferentes estados dos EUA, por exemplo, na Califórnia, a proposta 187 que representou o maior repúdio jamais visto em relação aos migrantes, dado que este estado tem seu desenvolvimento através do setor primário que é trabalhado pela mão-de-obra migrante mexicana, não levando em conta sua contribuição para o crescimento econômico do setor estatal.

A ajuda humanitária para refugiados está condicionada a proteção dessas pessoas, sendo uma questão fundamental de direitos humanos. Trata-se de garantir a cada pessoa os direitos inerentes à própria condição humana, quando seu país de origem não quis ou não foi capaz de garanti-los (MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA, 2018). De maneira que, se faz necessário, que os Estados se organizem e fortaleçam os compromissos humanitários assumidos regionalmente e/ou universalmente de forma eficaz e responsável para proteger aqueles que necessitam de refúgio (PRADO; REIS JÚNIOR, 2017).

No âmbito da cooperação humanitária, alguns países se assumiram mais comprometimentos, a nível regional e global, de maneira que, desde o início do século XXI, a crescente participação dos países do Sul como provedores, e não apenas receptores, da ajuda externa e da cooperação internacional tem impulsionado uma nova arquitetura da cooperação internacional (LIMA, 2017). A cooperação internacional é um dos princípios basilares do Direito Internacional dos Refugiados, este princípio é resultado da concepção de universalização que a comunidade internacional passou a transmitir com a criação deste ramo do direito (VALÉRIO, 2018).

Para o autor acima, o princípio da cooperação internacional visa robustecer e expandir as ações dos Estados-nações aos refugiados, encontrando o suporte necessário para reduzir a vulnerabilidade dos refugiados, e ao mesmo tempo, estreitando as relações entre os Estados-nações comprometidos com os princípios norteadores de Direitos Humanos. E, o Brasil, embora durante o regime militar tenha silenciado a respeito dos pactos de direitos humanos de 1966, segundo as palavras de Milani (2012), o país tem atuado como protagonista não apenas quanto a cooperação internacional para recepção dos migrantes, mas também ratificando convenções a respeito dos direitos humanos, tal afirmação pode ser apreciada no artigo 4º, inciso IX da Constituição Federal de 1988, se encontra expressamente exposto como princípio norteador entre o Brasil e suas relações internacionais.

Hoje, o Brasil pode ser considerado um país que desempenha papel de relativo destaque no regime internacional de direitos humanos. Em 2002, o governo logrou inclusive a nomeação de Sérgio Vieira de Mello como alto-comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. O padrão

qualitativo de adesão do Brasil ao regime multilateral pode ser comparado ao de algumas superpotências e outras potências médias do sistema internacional [...]. O país é signatário e já ratificou praticamente todos os instrumentos internacionais no campo dos direitos humanos, embora ainda esteja ausente da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados e da Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias [...]. O Brasil é, dessa forma, um dos países em desenvolvimento que mais ratificaram convenções e tratados internacionais no campo dos direitos humanos, ao lado de Argentina, Chile, México e Uruguai, que também se destacam. (MILANI, 2012, p. 45)

Na América Latina e no Caribe, órgãos como o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Organização das Nações Unidas (ONU), e a Organização dos Estados Americanos (OEA), fazem progressos significativos em busca de soluções para a integração dos refugiados na sociedade, como mecanismo de integração social desses grupos, embora muito ainda se tenha a fazer. E levando-se em consideração os avanços da região Sul-americana, assim como o Caribe, cabe-se destaque, para o ocorrido no ano de 2014, os países dessas regiões se reuniram com o propósito de revisar sistematicamente o tratamento regional para refugiados, com o pensamento idealista de melhoria contínua, buscando-se identificar pontos cruciais para aperfeiçoá-los (PRADO; REIS JÚNIOR, 2017).

Naquilo que diz respeito ao Brasil, Prado e Reis Jr. aduzem que, os diálogos resultaram na Declaração do Brasil de 2014, “*Um Marco de Cooperação Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe*”, além de inúmeras conclusões e recomendações, que foram tidas como essenciais, como elementos de referência para entabular a Declaração do Brasil e o Plano ação.

#### **4.2.1 Da Declaração do Brasil e o respectivo plano de ações**

A Declaração do Brasil, que é um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe, assinada em 2014, parte do pressuposto de que a responsabilidade pela proteção das pessoas refugiadas é dos Estados, sobretudo em razão do caráter humanitário que possuem os direitos dos refugiados, destacando-se que, é dever dos Estados criar e

estabelecer políticas de hospitalidade a essas pessoas e promover medidas que evitem a discriminação dos refugiados, além disso, devem os Estados permitir e facilitar a integração e a naturalização desses migrantes com as pessoas que vivem no local onde ela permanecerá (PRADO; REIS JÚNIOR, 2017).

Dentre os planos de ações da Declaração têm-se:

Promover que em zonas fronteiriças, na medida do possível, se reforce a presença de órgãos nacionais de determinação da condição de refugiado, para oferecer um tratamento digno às pessoas com necessidades de proteção internacional com pleno respeito de seus direitos humanos.

Promover a adoção de políticas públicas integrais e sua inclusão nos planos nacionais de desenvolvimento que atendam às necessidades das pessoas refugiadas, deslocadas ou apátridas, contando com sua participação e a das comunidades de acolhida, e multiplicar esforços para garantir o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo os laborais, levando em consideração as necessidades diferenciadas dos grupos e populações em situação de vulnerabilidade, a fim de promover sua integração local.

Propiciar políticas de hospitalidade e não discriminação para fortalecer a integração local através da promoção do respeito à diversidade e à interculturalidade, ressaltando o aporte positivo das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas para as comunidades de acolhida (DECLARAÇÃO DO BRASIL DE 2014, “UM MARCO DE COOPERAÇÃO REGIONAL PARA FORTALECER A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DAS PESSOAS REFUGIADAS, DESLOCADAS E APÁTRIDAS NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE, 2014, p. 05).

Faz-se necessário dizer que, de acordo com a referida declaração, o plano de ações visa a promoção de políticas públicas de proteção e integração dos refugiados na região. Além disso, Prado e Reis Jr (2017) alegam que, a Declaração do Brasil e o plano de ações, objetivam reiterar o compromisso do continente e do Caribe com os refugiados, e de estabelecer responsabilidades compartilhadas e trabalhos conjuntos entre os países participantes com fins de garantir tratamento digno aos refugiados e respeito aos direitos universais, em especial o direito à vida.

#### **4.2.2 Da integração local do refugiado**

A integração local dos refugiados é fator fundamental na problemática desses grupos, eles precisam viver a plenitude da dignidade da pessoa humana, de forma que a integração, assim como a acolhida, deve ser vista por vários ângulos e dentre eles a partir de políticas públicas específicas e da inclusão dos migrantes nas políticas públicas já existentes. Convém ressaltar que, no Brasil, a integração não é tarefa exclusiva da União, competindo aos Estados e

Municípios, ações concorrentes que proporcionem dignidade aos refugiados, e o que se tem visto é que Estados e Municípios têm implementado ações nesse sentido, ao lado de ONGs e do ACNUR (PRADO; REIS JÚNIOR, 2017).

Os centros de integração e acolhida que compõem a rede do ACNUR, são contatados mensalmente e mobilizados conforme procedimentos operacionais estabelecidos com o ACNUR. Sempre que vagas estão disponíveis, o quantitativo e perfis de acolhida são comunicados ao ACNUR que, por conseguinte, encaminha à Operação Acolhida e atua para identificar os perfis correspondentes entre as pessoas abrigadas em Boa Vista (ACNUR, 2021).

A modalidade institucional de integração e acolhida implementada pelo ACNUR é a modalidade VES<sup>35</sup> com acolhimento temporário, incluindo apoio com cartões para alimentação e outras necessidades. Em alguns casos, apoiam com acolhimento de trânsito (como casas de passagem) e ainda acolhimento emergencial (plano “B” para casos de insucesso nas demais tentativas de acolhimento), e quanto a permanência em cada centro é de até três meses, podendo ser menos, a depender das regras determinadas por cada instituição gestora (ACNUR, 2022).

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas, nesses centros são oferecidos serviços para a rápida integração das pessoas acolhidas de forma sustentável e autônoma, como: encaminhamento a serviços sociais da rede pública, análise de capacidades e experiência profissional, preparo de currículos, mapeamento de oportunidades de trabalho e de empreendedorismo, apoio na busca de imóveis e contato com comunidade venezuelana no território, apoios para saída dos centros, como identificação de casas para aluguel e auxílio financeiro para compra de mobiliário. Os centros de integração têm se destacado também por acolher e viabilizar a integração autônoma de pessoas com necessidades específicas, que não têm conseguido ser contempladas por outras modalidades, como idosos, famílias monoparentais, comunidade LGBTI+, pessoas com problemas de saúde, pessoas com deficiência, entre outros perfis vulneráveis.

Destaca-se que, no Brasil, os Estados e municípios que mais desenvolveram o processo de integração local e acolhida de venezuelanos a

---

<sup>35</sup> Plataforma que trata da modalidade VES cuida da reunificação familiar e reunião social dos refugiados.

partir da interiorização entre abril de 2018 a setembro de 2020 foram Manaus (AM), São Paulo (SP), Curitiba (PR), Dourados (MS) e Porto Alegre (RS), conforme aponta o relatório situacional da OIM.

Prado e Reis Jr (2017), asseveram que, a integração local é um dos objetivos do Plano de Ações adotada pela Declaração do Brasil em 2014, e uma das formas de ajuda humanitária formalizada, sua finalidade coaduna não apenas com os mandamentos constitucionais da Federação, mas também, se torna essencial em um país de dimensões continentais tão extensas quanto o território nacional.

E, é por essa ótica que se busca efetivar a integração local e o reassentamento de refugiados, para que beneficiem não somente esses grupos, mas também, o Estado e a sociedade brasileira. A efetivação da integração local e a conquista da autossuficiência são necessárias para a concretização da proteção ao refugiado, e somente pode ser atingida em um contexto de observância aos direitos civis, sociais e econômicos (MENEZES; REIS, 2013).

#### **4.3 A função do judiciário nas políticas migratórias**

Nas últimas décadas, o Brasil e o mundo vêm experimentando a transferência de parte do poder político para os tribunais. A ideia de supremacia constitucional, adotada na Constituição americana de 1787, é compartilhada entre vários países, especialmente após a segunda metade do século XX, quando se inicia uma preocupação mundial em torno dos direitos humanos. Tais direitos, influenciam no direito interno dos países, e estes, passam a adotar declarações de direitos fundamentais que funcionam como parâmetros para o controle de constitucionalidade das leis e dos atos administrativos pelos tribunais (BARBOZA; KAZICKI, 2012).

Piovesan relembra que, os tratados internacionais de Direitos Humanos, vêm para reforçar o que já é assegurado constitucionalmente, vejamos:

A reprodução de disposições de tratados internacionais de direitos humanos na ordem jurídica brasileira não apenas reflete o fato de o legislador nacional buscar orientação e inspiração nesse instrumental, mas ainda revela a preocupação do legislador equacionar o Direito interno, de modo a ajustá-lo, com harmonia e consonância, às obrigações internacionalmente assumidas pelo Estado brasileiro. Nesse caso, os tratados internacionais de direitos humanos estarão a reforçar o valor jurídico de direitos constitucionalmente assegurados, de forma que eventual violação do direito importará em responsabilização não apenas nacional, mas também internacional. Um segundo impacto

jurídico decorrente da incorporação do Direito Internacional dos Direitos Humanos pelo Direito interno resulta no alargamento do universo de direitos nacionalmente garantidos. Com efeito, os tratados constitucionalmente, inovando-a, integrando-a e complementando-a com a inclusão de novos direitos (2011, p. 151).

Faz-se necessário mencionar que, a expansão de direitos no plano jurídico-formal não resultou, na efetiva prática dos direitos no plano material (ANDRADA, 2018), de modo que, se faz a necessário a busca pelo judiciário, para a concreta efetivação das políticas públicas.

A adoção de Constituições democráticas e rígidas, com catálogo de direitos fundamentais supremos e protegidos contra as maiorias parlamentares, resultou em um novo modo de interpretar e aplicar o Direito. E, por sua vez, no caso do Brasil, implicou em um aumento da atividade do Poder Judiciário e uma preponderância desse poder nas decisões políticas do Estado brasileiro, colocando essa questão no centro do debate jurídico e político atual (BARBOZA; KAZICKI, 2012).

Vale destacar que, a abertura das normas de direitos fundamentais exige um novo papel do Judiciário brasileiro, um papel que se assemelha ao que esse Poder tem nos sistemas de tradição do *common law*, no qual é através do seu papel criador, de *judge-made-law*, que se densifica e se concretiza as normas previstas na Constituição. Além disso, o caráter aberto e abstrato das normas constitucionais modifica o paradigma positivista de uma suposta previsão da norma a ser adotada ao caso concreto, passando os países que adotaram o constitucionalismo como forma de proteção dos direitos fundamentais contra as arbitrariedades estatais a se aproximar do *common law*, especialmente no que diz respeito à jurisdição constitucional (BARBOZA; KAZICKI, 2012).

Para Tate e Vallinder (1995), pioneiros no debate sobre a judicialização de políticas, este, é um método de garantia para os arranjos democráticos, onde a transferência do processo de decisão do Poder Legislativo e do Poder Executivo para as Côrtes e expansão dos métodos de decisão judicial vai além do campo estritamente jurídico.

No Brasil, a alta demanda do instituto do refúgio associada a um novo cenário migratório desafiou as instituições e aparatos jurídicos até então existentes. Uma legislação específica sobre a condição de refúgio reconhece direitos importantes, porém a garantia desses direitos depende de inúmeros

fatores, especialmente de articulação institucional, que diante desses fluxos migratórios recentes não estava/está apta a enfrentar (FORTUNATO, 2019).

Bucci (2020) argumenta que o direito tem um papel na conformação das instituições que impulsionam, desenham e realizam as políticas públicas. As expressões da atuação governamental correspondem, em regra, a formas definidas e disciplinadas pelo direito, é nesse sentido que se justifica a judicialização de políticas migratórias para refugiados.

Partindo dessa ideia, Jubilut (2011), aborda que, a judicialização de políticas para refugiados é consequência do próprio conceito de refugiado trazido pela *Convenção de 1951*, tendo em vista que o reconhecimento da condição de refugiado é ato revestido de caráter jurídico, declaratório e que deve ser assegurado quando preenchidas as condições previstas na norma legal, de maneira que, por estarmos diante de um direito subjetivo daqueles que satisfizerem os critérios legais, obviamente tal direito pode ser objeto de análise pelo Poder Judiciário.

A judicialização é um dos meios de ação na busca pela proteção integral dos migrantes, na medida em que se trata de recurso ao Poder Judiciário para a efetivação de direitos, os quais envolvem tanto a concretização dos direitos humanos quanto de direitos decorrentes do Direito Internacional dos Refugiados (JUBILUT, 2011). O Estado brasileiro regulamentou os procedimentos relativos ao refúgio na Lei Federal 9.474/97, e tais instrumentos formam a base para a judicialização no Brasil por se tratar de tratados e leis aplicáveis pelo Judiciário na busca pela efetivação dos direitos acima afirmados (MAGALHÃES, CORRÊA, 2019).

Diante da ausência da efetiva implementação dos direitos assegurados constitucionalmente, o Poder Judiciário tem sido frequentemente acionado para exercer a guarda da Constituição e garantir a elaboração e implementação de políticas públicas, por outro lado, os recursos para efetivação das medidas são limitados, e a gestão da escassez dos bens demanda da sociedade escolhas políticas, papel precipuamente exercido pelos Poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, o judiciário, ao atuar na implementação de políticas públicas para refugiados, além de considerar a força normativa da Constituição, deve sempre associar-se a noção de custos dos direitos e a necessária opção política da sociedade (ANDRARA, 2018).

Sobre o assunto Galdino afirma:

Qualquer que seja a solução encontrada em sede jurídica, sob o prisma político ela envolve uma opção e, por conseguinte, implica o sacrifício em alguma medida do invocado direito preterido. Em muitas situações, seja qual for a solução (isto é, ainda que seja a melhor ou a mais justa ou a que atende ao maior número), é uma opção trágica. A partir da retórica da tragédia, GUIDO CALABRESI e PHILIP BOBBIT demonstram que a escassez de recursos econômicos e financeiros públicos impede a realização de todos os objetivos sociais, de tal sorte que a realização de alguns desses relevantes objetivos impõe necessária e inevitavelmente o sacrifício de outros, igualmente importantes, e por mais imprescindíveis que sejam (GALDINO, 2005, p. 159).

Para Andrada (2018), é importante que as escolhas sejam feitas de forma democrática, e sejam devidamente calculados e sopesados os impactos positivos e negativos de cada opção, para que os recursos sejam alocados de modo eficiente.

O sistema brasileiro disciplinado pela Lei do Refúgio (Lei 9.474, de 22.7.1997) é considerado acentuadamente protetivo e avançado, garantindo a proteção à refugiados. Essa proteção obedece a determinação constitucional de garantia geral, em igualdade de condições, do brasileiro e do estrangeiro residente no Brasil, bem como veda a "extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião". Contudo, há críticas ao sistema, apontando-se que, enquanto a Lei do Refúgio oferece maior amplitude de garantia de direitos, a legislação relativa a estrangeiros confere menor proteção (BENETI, 2017).

Beneti ainda elucida que, a Lei 9.474, de 1997 que "*define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências*", dispõe precipuamente sobre o direito material. A parte processual da lei restringe-se à esfera administrativa, mas seus efeitos não se exaurem no próprio âmbito administrativo, ante a preservação do princípio constitucional do acesso à justiça, cláusula pétrea da Constituição Federal (CF, art. 5º, XXXV), de forma que, dada a efetiva judicialização, algumas pretensões podem ser exercidas perante o próprio Poder Judiciário.

Para Moraes (2014), o Judiciário brasileiro pode agir em diversas fases naquilo que diz respeito aos refugiados, citando 03 momentos importantes da sua atuação:

- I- no momento de entrada do solicitante no território nacional, em prol da garantia da não devolução e da não penalização pela entrada irregular;

- II- na fase de determinação do *status* de refugiado, exercendo o controle formal e material do procedimento administrativo de concessão do refúgio; e
- III- no momento de integração do refugiado ao País, em prol da proteção do direito de acesso dos refugiados às políticas públicas e assistência social, impulsionando o processo de integração local destas pessoas.

A autora frisa a importância do Judiciário ao balizar o acesso dos refugiados a políticas públicas de integração. Um exemplo emblemático é a discussão no Supremo Tribunal Federal sobre a possibilidade de conceder o Benefício de Prestação Continuada, previsto na Lei Orgânica de Assistência Social, a estrangeiros residentes no país, inclusive refugiados. A questão teve sua repercussão geral reconhecida pelo STF no Recurso Extraordinário 587.970-4/SP, que garantiu aos estrangeiros residentes no Brasil, o direito de acesso ao Benefício de Prestação Continuada, desde que, atendidos os requisitos constitucionais e legais, igualando a estas pessoas, o mesmo direito concedido aos nacionais.

#### **4.4 Políticas de restrições como controle para migração**

Via de regra, leis e políticas migratórias apresentam restrições e nutrem situações discriminatórias em relação aos migrantes. Com o objetivo de “proteção” ao Estado, as normas de controle e impedimento têm sido ampliadas excessivamente pelos Estados Nações (NUNES; OLIVEIRA, 2015).

A título de exemplo dessas restrições, os autores citam o impedimento de entrada de africanos e asiáticos no território europeu a partir das fronteiras da Grécia e Turquia, assim como, o de latino-americanos via Espanha e Portugal, do mesmo modo, barreiras como o muro construído entre os Estados Unidos e o México, sem falar no muro em construção por Israel, que restringe a circulação do povo palestino a seus lugares sagrados, a espaços de trabalho, a contatos familiares, a fontes de água, entre outros impedimentos que nos remetem ao antigo muro de Berlim.

Ademais, existem outros muros simbólicos construídos e em construção na sociedade pós-moderna. Estes, representam ações que decorrem de leis de

Estado, nitidamente xenófobas, que ora estabelecem ora afirmam estereótipos e preconceitos aos migrantes, fato este que estimula também os nacionais a perceberem, muitas vezes, a migração como uma situação que deva ser evitada ou controlada, dependendo da característica daquele que migra (NUNES; OLIVEIRA, 2015).

No Estado brasileiro, além da Constituição Federal prever inúmeros direitos e garantias a brasileiros e estrangeiros que no território se encontram, a Lei 9.474/97 ratificou o Estatuto do Refugiado no País e, recentemente, houve a publicação da Lei de Migração – Lei 13.445/17, que é um avanço na política migratória brasileira, que até então era regida pela Lei 6.810/80, o antigo Estatuto do Estrangeiro, permeado de dispositivos que criminalizavam a prática migratória e não se coadunava com os princípios universais dos Direitos Humanos (VALÉRIO, 2018).

A Lei nº 6.815/80, que regulava os direitos e os deveres dos imigrantes no Brasil, foi herdada da ditadura militar, e estava pautada no dilema da *segurança nacional*, associada à ótica da *guerra fria*, que objetivava evitar a entrada de ideias socialistas que pudessem pôr em risco o interesse nacional (NUNES; OLIVEIRA, 2015). Na referida lei, o imigrante era visto como potencial inimigo para o país, visão que permeou durante toda a normativa jurídica de estrangeiros da época. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e das novas dinâmicas migratórias tanto de quanto para o país, o estatuto logo se tornou obsoleto e demandou mudanças, as quais vieram de maneira mais célere por meio de normas infralegais (CLARO, 2020).

Diante do crescimento migratório em território brasileiro, e da urgente necessidade de se implementar nova legislação nessa seara, Claro (2020), argumenta que as resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e de portarias interministeriais dos ministérios da Justiça, do Trabalho e das Relações Exteriores deram vazão parcial à demanda legal, uma vez que os mecanismos legislativos de criação de uma nova lei estavam em descompasso com a necessidade de soluções dos casos concretos não contemplados pela lei em vigor.

Indo de acordo com esse entendimento, Parmeggiani (2020), tem a compreensão de que, ao falar-se da Nova Lei de Migração, deve-se reportar que

não há apenas uma nova escolha de nomenclaturas, mas está presente uma grande mudança de paradigmas. Como bem se sabe, a previsão legal anterior que balizava tal temática era fruto dos anos 1980, fortemente embebida em preceitos de zelo pela segurança nacional.

E, como tem salientado Cavalcante *et al.* (2017), as diferenças entre o Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migração são observadas logo nos seus títulos, ou seja, enquanto o estatuto usa a terminologia estrangeiro, a lei utiliza migrante. Ao passo que a lei revogada via o migrante como o “outro”, o “estranho”, o “alienígena”, a nova lei parte da premissa da acolhida da pessoa em mobilidade, em sintonia com o léxico mais atual sobre o tema, e pautada de princípios de Direitos Humanos, embora, em decorrência dos vetos parciais que sofreu, sua regulamentação e aplicação têm caminhado na contramão, ou seja, na direção do controle e da securitização (REDIN; BERTOLO, 2020).

Segundo Redin e Bertolo, (2020), o novo marco legal transita entre a proteção, a discricionariedade e a exclusão, conquanto tenha incorporado importante rol de direitos humanos e direitos fundamentais, o fato é que se harmonizou com ordem que traz exclusão estrutural, a exemplo da negativa em reconhecer “direito de imigrar” e “igualdade formal”.

Há ainda de se destacar que, as políticas de refúgio no Brasil e seus respectivos marcos legais fornecem indícios de como operam as categorias de diferenciação no contexto de classe, gênero, raça e nacionalidade, sendo assim critérios de admissão de imigrantes no país (RIBEIRO, 2017). Tal medida se comprova com a articulação e exclusão de determinadas nacionalidades e grupos sociais no contexto pós-segunda guerra mundial, com a priorização/exclusividade de migração europeia branca, além da exclusão manifesta de “indigentes, vagabundos, ciganos e congêneres” ou ainda de pessoas que “se entreguem a prostituição, ou tenham costumes manifestamente imorais”, conforme aborda Moreira (2012).

Albdelmalek Sayad, em sua obra *A imigração ou os Paradoxos da Alteridade* (1998), relembra Hannah Arendt, ao citar a exclusão política de direito do imigrante e a conseqüente recusa ou negação do “direito à vida”, denunciando a arbitrariedade do Estado a partir da arquitetura político-jurídica do Estado-nação. Sayad crer que o sujeito migrante é colocado no âmbito securitário, visto

que a migração encara a própria ordem estatal, revelando suas contradições e sua forma de funcionamento arbitrária.

Na perspectiva tradicional do tratamento de Estado sobre as migrações, o que é notado em documentos internacionais como a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, as migrações em geral são pautas restritas aos interesses exclusivos do Estado, de tal forma que, o tema da proteção tem sido dirigido às situações de migrações forçadas no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados, e fora dessa dimensão, o termo proteção é relativizado a partir da discricionariedade do Estado, debruçada na ideia do controle migratório voltado aos interesses nacionais. E, embora a Lei de Migração tenha incorporado nos artigos 3º e 4º um rol de princípios de direitos humanos e direitos fundamentais, que é um avanço significativo em termos de proteção, toda a política de controle se manteve fortemente calcada na discricionariedade da Administração Pública. Então, esse é um dilema em aberto no âmbito do novo marco legal (REDIN; BERTOLO, 2020).

As autoras ainda destacam que a nova Lei de migração não faz menção ao reconhecimento do direito humano de migrar, ao direito de ingresso e permanência, o que há, é mera expectativa. Redin e Bertolo, tratam a questão como um fato dicotômico, securitização X direitos humanos, remetendo ao sentido de exclusão que se sustenta quando um Estado se investe da autoridade para negar um direito, sob o argumento da segurança em detrimento do direito humano: controle sobre corpos como se fossem mercadorias.

#### **4.5 Controle e securitização da lei 13.445 de 2017 como medida da política migratória brasileira**

A renovação da legislação migratória brasileira estava em pauta desde o processo de redemocratização do país, tendo o parlamento brasileiro visto muitas propostas, conforme aponta Machado (2019), e após várias análises, a nova lei resultou em uma tensão, de um lado a legislação traz característica securitária, e de outro, está baseada na ideia de direitos humanos aos imigrantes. De forma que a lei contém tanto avanços em relação à lei antiga, quanto retrocessos, mesmo que a recepção em termos gerais tenha sido mais positiva que negativa no cenário de embates políticos brasileiro (OLIVEIRA 2017; GUERRA 2017; VARELLA et al. 2017).

A lei 13.445/2017 apresenta uma admirável introdução baseada na concepção dos direitos humanos e na dignidade da pessoa humana, se referindo à definição do migrante, aos direitos, e aos tipos de vistos. Levantando uma compreensão ampla do migrante. Há uma concepção ampla da mobilidade transfronteiriça, concedendo facilidades de deslocamento às populações tradicionais que vivem em áreas de fronteira (MACHADO, 2019).

Naquilo que diz respeito aos retrocessos, Machado (2019), cita alguns exemplos, como uma recusa em citar a palavra “gênero” ao longo do texto, por conta da pressão de forças religiosas no congresso, que tendem a considerar qualquer menção ao gênero como uma afronta a valores morais “tradicionais”. A omissão na lei torna mais difícil o reconhecimento de agrupamento familiar em famílias não organizadas na base do casamento heterossexual.

O autor ainda alega o retrocesso em termos de formas de expulsão, sendo que na da lei antiga, os aspectos relativos à deportação, por exemplo, não constavam, já que havia outras leis para tratar desta questão. Já na nova lei, o congresso brasileiro acabou por inserir toda a legislação sobre deportação, expulsão, negação de entrada e extradição na lei de migrações, mas o que causa desconforto é que há mais espaço dedicado às formas de expulsão em geral que às formas de permanência no país.

Deve-se salientar que, essa inserção foi fruto ativo da ação das forças de segurança na política das ações legislativas, sempre com representante claramente instruídos pelos interesses dessas forças. Além do mais, a lei 13.445/2017 renuncia a uma estrutura centralizada com responsabilidade de produzir política e soluções para eventos extemporâneos, e na antiga lei, o CNlg (Conselho Nacional de Imigração), era a instituição responsável por desenvolver essas questões. Ao Conselho Nacional de Imigração- CNlg, também competia definir ou elaborar políticas para casos omissos, ou seja, não previstos em lei, e essa estrutura, mesmo no seio de uma lei retrógrada, possibilitava uma grande flexibilidade no gerenciamento cotidiano do fenômeno migratório. O referido conselho permitiu uma modernização gradual do gerenciamento da migração, mesmo com uma lei absolutamente desatualizada (MACHADO, 2019).

Cabe dizer que, dispositivos como o Visto Humanitário, a modernização da ideia de família para casos de reunificação familiar, ações efetivas para lidar com o novo fluxo de venezuelanos – a extensão dos acordos de mobilidade do

Mercosul para todos os países fronteiriços com o Brasil – e mais ainda uma série de medidas importantes foram tomadas por essa instituição. O CNIg foi assim o grande agente da experiência da migração contemporânea no Brasil, produzindo normativas muito interessantes e modernizadoras, enquanto, a nova lei não preservou o CNIg, não existindo qualquer menção a instituição (MACHADO, 2019).

O autor conclui que, em termos gerais, a nova lei é um grande fortalecimento das perspectivas securitárias na produção das políticas sobre migração no país, o que representa uma derrota política significativa das forças que defenderam uma legislação mais humanitária e menos securitária.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o final da segunda metade do século XX, as migrações internacionais têm mudado seus contornos, se ajustando as transformações da nova fase do capitalismo, de modo que, as causas que resultam no processo migratório envolvem diversos paradigmas a serem enfrentados pelas populações migrantes.

Nesse contexto, as pesquisas que tratam dos fluxos migratórios tomam novos nortes, que versam não apenas sobre os Estados envolvidos, dadas as relevâncias a serem abordadas. A análise dos processos migratórios requer uma minuciosa abordagem dos processos históricos, sociais, políticos, econômicos e jurídicos das sociedades, principalmente diante do quadro de crise humanitária que se tornaram os deslocamentos populacionais.

Ao se abordar a crise humanitária que os fluxos migratórios vêm passando na contemporaneidade, se destacam os agravamentos na econômica, política e social da Venezuela, que foram cruciais para provocar em parte da população o desejo de deixar o território em busca de melhores condições para se viver.

Partindo desse enredo, e tendo em vista o que dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu preâmbulo, trazendo previsão do direito à igualdade, salientando o repúdio ao preconceito, o presente estudo teve como objeto geral de estudo analisar a efetivação do direito fundamental de igualdade dos refugiados venezuelanos residentes no Estado do Amazonas entre os anos de 2017 a 2019.

Assim, buscou-se verificar se o ente estatal, assegurou de maneira isonômica – entre venezuelanos e amazonenses – os direitos fundamentais garantidos pela Constituição vigente. A pesquisa foi realizada através de levantamento de referencial teórico e análise de dados que possibilitaram a interpretação e a compreensão da questão em diferentes contextos.

Deve-se destacar que inicialmente objetivava-se realizar uma pesquisa de campo com maior participação e envolvimento das secretarias estaduais amazonenses, com entrevistas e análise mais aprofundada dos documentos, entretanto, a realização de entrevistas não foi possível em decorrência da ausência de aceite para participação no trabalho.

Ao realizar a abordagem teórica, pôde-se perceber que, as migrações internacionais são analisadas como graves problemas sociais a serem enfrentadas principalmente pelos países receptores, muitos então, tentam dissolver este entrave utilizando os piores meios para combater a entrada de migrantes “indesejáveis” em seus territórios.

Para as populações que migram, dois fatores são preocupantes para esses grupos, sendo o primeiro deles o trajeto e a forma como será percorrido, onde dependendo dos meios de transportes utilizados pode colocar a vida dessas pessoas em risco, e em segundo lugar, a chegada ao país de destino, os receios em relação ao novo território e a população receptora, causam de certo modo, um entrave no migrante recém-chegado.

Quando se tratou diretamente da população venezuelana no Amazonas, buscou-se responder quais políticas públicas foram implementadas pelo ente estatal, assim chegou-se à conclusão de que, o Estado não tem cumprido com a responsabilidade que lhe é devida em sua totalidade, de forma que, principalmente no que diz respeito ao acesso a saúde da população venezuelana (indígena e não indígena), este tem atuado de modo desigual, não concedendo suporte para a assistência a esta população.

Entre 2017 a 2019 várias foram as denúncias junto ao Ministério Público Federal por violações da dignidade humana dessa população no Amazonas, sendo necessário a intervenção ministerial para assegurar os direitos desses povos, principalmente dos indígenas Warao, que no período residiram na região.

O trabalho se justifica tendo em vista o alto número de venezuelanos que buscaram refúgio na região durante o período de 2017 a 2019, na perspectiva de serem acolhidos e recomeçarem suas histórias. Deve-se ressaltar que, no Amazonas, as cidades em mais receberam os refugiados venezuelanos foram Iranduba, Manacapuru, Presidente Figueredo e Manaus, sendo esta última a que tem um número maior de refugiados residentes, tal fato corrobora para que Manaus seja a única citada nos documentos do Estado.

Pôde-se perceber que, o Estado amazonense, em vários momentos ignorou a presença da população venezuelana na região, deixando de atuar de modo efetivo para o melhoramento das condições dessa população, conforme se percebeu no segundo capítulo, principalmente no quesito saúde.

Repensar as barreiras que dificultaram e ainda dificultam o tratamento igualitário na região amazônica do imigrante em situação de refúgio, vão além das dificuldades no regime jurídico brasileiro, elas abrangem a questão social, étnica, linguística, cultural, entre outras formas de segregação.

Há de convir que, o princípio da igualdade no ordenamento jurídico dispõe que todos devem ser tratados iguais, levando-se em consideração as suas desigualdades, e nesse ponto, quando se trata dos refugiados venezuelanos que residiam no território durante o período de estudo, o Estado não reconheceu de modo expressivo as desigualdades dessa população, que merecia uma atenção maior por parte dos órgãos públicos. Assim, é válido dizer que, a busca por meios de efetivação da promoção da igualdade, e de oportunidades para todas as pessoas em sociedade, a sustentabilidade, a prestação dos serviços públicos, a integração social e proteção das minorias devem ser garantias não apenas dos nacionais, mas também de todos os não nacionais que ingressam no território nacional.

Há de se abordar a relevância da nova lei de migração, que traz consigo quebras de paradigmas, antes impostos pela antiga lei de migração, entretanto, vale considerar que a referida lei possui característica securitária, o que deve ser considerado e moldado.

## REFERÊNCIAS

ABREU, C. **O Descobrimento do Brasil**. Editora UNB. 2014. 276 p. Disponível em: <https://fundar.org.br/wp-content/uploads/2021/06/o-descobrimento-do-brasil.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

ACNUR – Agência da ONU para Refugiados. **ACNUR atualiza dados sobre pessoas refugiadas na Ucrânia para refletir movimentos recentes**. 2022. <https://www.acnur.org/portugues/2022/06/10/acnur-atualiza-dados-sobre-pessoas-refugiadas-na-ucrania-para-refletir-movimentos-recentes/>. Acesso em: 03 set. 2022.

ACM – Alto Comissariado para as Migrações. **OIM Lança Relatório Mundial das Migrações**. Disponível em: <https://www.acm.gov.pt/pt/-/oim-lanca-relatorio-mundial-das-migracoes-2022>. 2022. Acesso em: 02 set. 2022.

ACRE. AÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA 3113. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;aco:2020-10-13;3113-5364772>. Acesso em: 16 jun. 2023.

ALMEIDA, J.; ROSENFELD, C. L. **A Sociologia e as migrações**. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/sociologias/issue/view/3522> Acesso em: 29 ago. 2022.

AMAZONAS. **Plano Estadual de Saúde Amazonas 2016-2019**. Disponível em: [https://www.saude.am.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/pes\\_2016-2019\\_ver\\_ini.pdf](https://www.saude.am.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/pes_2016-2019_ver_ini.pdf). Acesso em: 15 jun. 2023.

AMAZONAS. **Plano Estadual de Saúde Amazonas 2020-2023**. Disponível em: [https://www.conass.org.br/wp-content/uploads/2022/02/pes\\_2020-2023\\_ver\\_ini.pdf](https://www.conass.org.br/wp-content/uploads/2022/02/pes_2020-2023_ver_ini.pdf). Acesso em 15 jun. 2023.

AMAZONAS. **Defesa Civil**, 2020. Disponível em: <https://www.defesacivil.am.gov.br/plano-estadual-de-saude-do-amazonas-e-apresentado-em-audiencia-publica-on-line/>. Acesso em 10 jun. 2023.

ANDRADA, A. C. S. D. PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO BRASIL *In*: PINTO E SILVA, C. F.; DIZ, J. B. M.; OLIVEIRA, M. L. (Orgs.). **O POLÍTICAS PÚBLICAS: Planejamento e Sustentabilidade**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

ANDRADE, A. O. **Migrações para Manaus e seus reflexos socioambientais**, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufam.edu.br>. Acesso em: 07 out. 2022.

ARAÚJO, R. M. **DIREITOS E DEVERES DOS REFUGIADOS NO BRASIL: Uma análise sobre o Estado de refúgio dos venezuelanos**, 2019.

Disponível:

<http://repositorio.unifametro.edu.br/bitstream/123456789/104/1/RENATA%20M OREIRA%20ARAÚJO.pdf>. Acesso: 02 jun. 2023.

ARENDT, H. **Nós, os Refugiados**. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2013.

BARBOZA, E. H. L. **Retirantes cearenses na província do Amazonas: colonização, trabalho e conflitos (1877-1879)**. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbh/a/HHtgr7H83cgfjWqdbbwQ67k/?lang=pt>. Acesso em: 06 out. 2022.

BARBOZA, E. H. L. **A Invenção da Amazônia: migrações, luta pela terra e conexões étnico-culturais. Ceará-Amazônia. 1870/1915**. 2009. Disponível em: [https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548772190\\_dcaca5d76d5a7ad98b953081ce183691.pdf](https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548772190_dcaca5d76d5a7ad98b953081ce183691.pdf). Acesso em: 06 out. 2022.

BARBOZA, E. M. Q.; KOZICKI, K. **JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**. 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23970>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BARBOSA, L. A.; SALES, A. F. G.; SOUZA, I. L. L. **Reflexos da imigração venezuelana na assistência em saúde no maior hospital de Roraima: análise qualitativa**, 2020. Revista Saúde e Sociedade. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/tCYm8ZhStx46pYC8JK39rfB/?lang=pt#>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BAENINGER, R. **MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS DE REFÚGIO NO BRASIL**. In: LUSI, C. (org.). **MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS: Abordagens de Direitos Humanos**. Brasília: CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2017. I Parte, cap. 1.384 p.

BAENINGER, R.; FERNANDES, D. (coord.). **Atlas Temático: Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Internacionais**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2021.

Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/>. Acesso em: 06 mar. 2023.

BAENINGER, R. CONTRIBUIÇÕES DA ACADEMIA PARA O PACTO GLOBAL DA MIGRAÇÃO: O OLHAR DO SUL. BAENINGER, R, *et al* (coord.).

**MIGRAÇÕES SUL-SUL**, 2021. Disponível em:

<https://nempsic.paginas.ufsc.br/files/2015/02/LIVRO-MIGRA%C3%87%C3%95ES-SUL-SUL.pdf>. Acesso em 10. jun. 2023.

BARRETO, L. P. T. F. A Lei brasileira de refúgios – Sua História, 2010.

Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil\\_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf). Acesso em: 26 maio 2023.

BAUMAN, Z. **Estranhos à nossa porta**. Editora: Zahar. 2017. Edição do Kindle. *E-book*. 120 p.

BENETI, S. Refúgio e Extradicação na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: PINTO, E. V. C.; PERAZZOLO, J. R.; BARROSO, L. R.; CICCIO, M. C. **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos Povos: Estudos em Homenagens a Antônio Guterres**. São Paulo: Quartier Latim, 2017.

BETTI, G. R.; ROESLER, C. **As limitações e possibilidades dos critérios avaliativos propostos por Neil MacCormic para a argumentação jurídica**.

2006. Disponível no site: <

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-Dire-Garant\\_v.18\\_n.1.07.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dire-Garant_v.18_n.1.07.pdf) f>. Acesso em: 19 maio 2023.

BÓGUS, L. M. M.; FABIANO, M. L. A. **O Brasil como destino das migrações internacionais recentes: novas relações, possibilidades e desafios**.

Disponível em: <https://revistas.pucsp.br>. Acesso em: 29 ago. 2022.

BOURDIEU, P.; WACQUAINT, L. **The organic ethnologist of Algerian migration. Ethnography**. v. 1, n. 2. p. 173-182, 2000. Disponível em:

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/14661380022230723>. Acessado em: 22 set. 2022.

BOURDIEU, P. Prefácio, In: SAYAD, A. **The Suffering of the Immigrant**. Cambridge: Polity, 2004.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2016, 31ª ed. 872 p.

BUENO, L.; DIAS, A. **Povoamento inicial da América do Sul: Contribuições do contexto brasileiro**. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/MWDL9kTTb8DQ9XmX3KwbNfR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 set. 2022.

BRASIL. **Decreto Lei.967 de 1945**, que dispunha sobre a imigração e colonização. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del7967.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7967.htm). Acesso em: 15 jun. 2022

BRASIL, Lei 6.815 de 1980, que definia a situação do estrangeiro no Brasil. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm). Disponível em: 12 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 maio de 2022.

BRASIL. **Lei 9.747 de 1997, que define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm#:~:text=L9474&text=LEI%20N%C2%BA%209.474%2C%20DE%202022,1951%2C%20e%20determina%20out%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm#:~:text=L9474&text=LEI%20N%C2%BA%209.474%2C%20DE%202022,1951%2C%20e%20determina%20out%20provid%C3%AAs). Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**, que institui a Lei de Migração. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 20 maio de 2022.

BRASÍLIA. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2022. Disponível em:

BRIGAGÃO, L. R. F. **A CRISE DOS REFUGIADOS: um repensamento do conceito de cidadania dos expatriados por meio do diálogo de Hannah Arendt e Immanuel Kant**. 2018. Disponível em: [https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/25/Revista\\_UFMG\\_25\\_p088-103.pdf](https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/25/Revista_UFMG_25_p088-103.pdf). Acesso em: 30 maio 2023.

BUCCI, M. P. D. **O conceito de política pública em direito**. 2020. Disponível em:  
<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2753819&forceview=1>.  
Acesso em: 10 mar. 2023.

DIAS, M. N. **Colonização da Amazônia (1755-1778)**. 1967. Disponível em:  
<https://ur.booksc.me/book/75231153/968765>. Acesso em: 28 set. 2022.

DIZ, M; CORBI, G. **Migração Venezuelana no Amazonas e Políticas de Acolhimento**, 2023. Disponível em:  
<https://www.anpr.org.br/imprensa/artigos/25389-migracao-venezuelana-no-amazonas-e-politicas-de-acolhimento>. Acesso em 20 jul. 2023.

CARNEIRO, W. P. A DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984 E OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS, 20 ANOS DEPOIS. *In*: SILVA, C. A. S. (Org.). **DIREITOS HUMANOS E REFUGIADOS**. Dourados. Ed: UFGD, 2012. 144 p. *E-Book*.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 226.

CARVALHO, A. **CRISE HUMANITÁRIA NA VENEZUELA: REFÚGIO NO BRASIL E ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**, 2021. Disponível em:  
<https://www.unifor.br/documents/392178/3101527/GT7+Arielle+Carvalho.pdf/7bc7be14-76b5-1bec-7770-892c6f80b2b6>. Acesso em: 17 jun. 2023.

CAVALCANTI, L.; BOTECA, T.; TONHATI, T. **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Ed. UnB, 2017

CASELHA, P. B. Refugiados: Conceitos e Extensão. *In*: ARAUJO, N.; ALMEIDA, G. A. (Coords.). **O Direito Internacional dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 445 p.

CESARE, D. **ESTRANGEIROS RESIDENTES: Uma filosofia da migração**. Tradução: César Tridapalli. Belo Horizonte. Editora Âyiné. 2019. Edição do Kindle. *E-book*. 369 p.

CLARO, C. A. B. **DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO À LEI DE MIGRAÇÃO:**

**AVANÇOS E EXPECTATIVAS**, 2020. Disponível em:

[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI\\_n26\\_Estatuto.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf).

Acesso em: 17 abr. 2023.

CONCEIÇÃO, I. A. **DIREITOS E GARANTIAS ASSEGURADOS AOS IMIGRANTES E REFUGIADOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO**

**BRASILEIRO: Análise da Efetividade da Legislação Interna e das Construções dos Direitos Humanos à Luz do Caso Concreto dos Venezuelanos em Pacaraima/RR**, 2019. Monografia. Disponível em:

<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/37412/1/TCC%20Isabella%20Alves%20Conceição%20103.661.254-60.pdf>. Acesso: 02 jun. 2023.

CORNELLI, G.; POTYRA, I.; SANTOS, S. G. **PROTEÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA DE MIGRANTES E REFUGIADOS: Uma proposta de intervenção**.

2018. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ethic/article/view/1677-2954.2018v17n1p125>. Acesso em: 22 maio 2023.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Tradução: 2001. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001, 230 p.

DOTA, E. M.; DE QUEIROZ, S. N. **MIGRAÇÃO INTERNA EM TEMPOS DE CRISE NO BRASIL**. 2019. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbeur/a/SCVMhkFZ7Hx7d7zwnp56h5q/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

ENAP - **ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, 2020.

Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/297>. Acesso em: 01 jul. 2023.

EUROPA. Convenção de 1951, referente a convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em:

[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 16 mar. 2022.

FARIA, M. R. F. **MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NO PLANO**

**MULTILATERAL: Reflexões para a política externa brasileira**. Coleção:

CAE, 1ª ed. FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão. 2015. *E-book*. 308p.

Disponível em: [https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-169-](https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-169-migracoes_internacionais_no_plano_multilateral)

[migracoes\\_internacionais\\_no\\_plano\\_multilateral](https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-169-migracoes_internacionais_no_plano_multilateral). Acesso em: 28 ago. 2022.

FERNANDES, R. A. N.; COSTA, J. C. O. História da Imigração (1830-1880). *In*: REZNIK, L. (Org.). **HISTÓRIA DA IMIGRAÇÃO NO BRASIL**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: FGV Editora. 2020. Edição do Kindle. *E-book*. 253p.

FERNÁNDEZ, D. G.; PIZARRO, J. M. **MIGRAÇÕES**. 2015. Disponível em: <http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/m/migracoes>. Acesso em: 07 set. 2022.

FORTUNATO, E. M. **Integração de refugiados no Brasil: a construção de políticas públicas e a visão dos refugiados sírios**. (2019). Dissertação de mestrado. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8159/tde-27112019-190711/pt-br.php>. Acesso em: 23 mar. 2023.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Idioma é barreira para atendimento médico de imigrantes**, 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2023/06/minha-filha-morreu-porque-o-medico-nao-consegiu-me-entender-diz-venezuelana.shtml>. Acesso em: 25 jun. 2023.

FLORIANI, N. P.; ROCHA, I. M. C. ASPECTOS DAS MIGRAÇÕES RECENTES NO PARANÁ (BRASIL: BINÂMICAS SOCIAIS, JURÍDICAS E LIMITADAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS). *In*: SANTOS, G; FLORIANI, N. P. (Orgs.). **Migrações na América Latina Contemporânea: Processos e experiências humanas**. Curitiba: Ed. UFPR, 2018. 205 p.

GADELHA, R. M. A. F. **Conquista e ocupação da Amazônia: a fronteira norte do Brasil**. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/tJZSwwSYKNrtVLJ9Wp4JQvH/?lang=pt#:~:text=De%20Bel%C3%A9m%2C%20trilhando%20para%20o,Napo%20e%20conquistar%20o%20Solim%C3%B5es>. Acesso em: 28 set. 2022.

GALDINO, F. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos – Direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005. 380 p.

GALIB, C. P. **Imigrantes e Refugiados**. Matrioska Editora. 2021. 133 p.

GONZÁLEZ, J. C. M. **A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais**, 2010. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil-A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf>. Acesso em 26 maio 2023.

GOUCHER, C.; WALTON, L. **HISTÓRIA MUNDIAL: JORNADAS DO PASSADO AO PRESENTE**. Tradução: Lia G. R. Reis. 1ª Ed. Penso, 2011. 383 p.

GUERRA, S. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28937>. Acesso em: 25 abr. 2023.

HULSEMANN, L. **América latina vive momento de migração intensa; entenda o papel do Brasil**. 2019. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/humanista/2019/10/07/america-latina-vive-momento-de-migracao-intensa-entenda-o-papel-do-brasil/>. Acesso em: 07 set. 2022.

HABERNAS, J. **Sobre a legitimação pelos Direitos Humanos**. In: MOREIRA, L.; MERE, J.C. Direito e legitimidade. São Paulo: Landy Livraria Editora, 2003.

HOBSBAWM, E. **Globalização, democracia e terrorismo**, 4ª reimpressão. Tradução: José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Edição do Kindle. *E-book*. 185p.

HORTA, R. M. **A repartição de competências na Constituição Federal de 1988**. Revista da Faculdade de Direito, 1991. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1431>. Acesso em: 01 jun. 2023.

JAKOBSEN, K. **BREVE APANHADO SOBRE AMÉRICA LATINA E CARIBE**. Disponível em: <https://www.enfpt.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Curso-America-Latina-e-Caribe-TEXTO-BASE.pdf>. Acesso em: 06 set. 2022.

JAQUEIRA, M. M.; MARTINS, F. J. **OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O TRABALHADOR IMIGRANTE NO BRASIL**. 2015. Disponível em: [https://www.derechocambiosocial.com/revista042/OS\\_DIREITOS\\_FUNDAMENTAIS\\_E\\_O\\_TRABALHADOR\\_IMIGRANTE.pdf](https://www.derechocambiosocial.com/revista042/OS_DIREITOS_FUNDAMENTAIS_E_O_TRABALHADOR_IMIGRANTE.pdf). Acesso em: 18 maio 2023.

JARDIM, D. F. **IMIGRANTES OU REFUGIADOS? TECNOLOGIA DE CONTROLE E AS FRONTEIRAS**. Paco Editorial. 2017. Edição do Kindle. *E-book*. 256 p.

JUBILUT, L. L. A Judicialização do Refúgio. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

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

LEITE, C. A.; LEITE, V. S. M. **A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA**, 2017. Disponível em: <https://www.revistadadpu.dpu.def.br>. Acesso em: 27 jun. 2023.

LEÃO, A. V. COMO OS FLUXOS MIGRATÓRIOS DA VENEZUELA APARECEM NAS DISCUSSÕES POLÍTICAS E NAS CAMPANHAS ELEITORAIS? In: BAENINGER, R.; SILVA, J. C. J. (Coord.). **MIGRAÇÕES VENEZUELANAS** Núcleo de Estudos de População Elza Berquó (NEPO) – UNICAMP, 2018. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-venezuelanas-2/>. Acesso: 01 jun. 2023.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. 2230p. *E-Book*.

LESSA, D. K. P. F. T. M. **Direitos fundamentais do imigrante internacional: mudança de paradigma legislativo frente ao novo contexto migratório global**. Dissertação (mestrado em ciências). Faculdade de Direito Ribeirão do Rio Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016. 268 p. disponível no site: < <https://www.eses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-07072017-105115/pt-br.php>. Acesso em: 19 maio 2023.

LIENHARD, M. **Expulsados, desterrados, desplazados: Migraciones forzadas en América Latina y en África**. Spanish Edition. Editorial Vervuert. 2011. Edição do Kindle. *E-book*.

LIMA, M. **Um imigrante iguala-se realmente a um cidadão nacional, em direitos civis, políticos, econômicos e sociais? O direito comparado: modelo brasileiro e europeu**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496573/000940665.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 mar. 2023.

LOFTI, F. T. **Refugiadas: A violência de gênero em narrativas de migrantes forçadas**. Belo Horizonte: Lemos Mídia Editora, 2021. Edição do Kindle.

LOPES, I. **Breves Considerações sobre os Princípios Constitucionais das Relações Internacionais**, 2020. Disponível em:

[https://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/consilium\\_03\\_22.pdf](https://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/consilium_03_22.pdf). Acesso em: 02 jun. 2023.

LOUREIRO, C. R. O. M. S. **Refugiados e Apátridas no Direito Internacional**. Arraes Editores, 2018. 222 p.

MACHADO, I. J. R. Reflexões sobre as políticas migratórias brasileiras. 2019. Disponível em: <https://www.servidores.ufscar.br/igor/wp-content/uploads/2021/10/anpocs-legils-2019.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2023.

MAGALHÃES, B. B.; CORRÊA, G. T. S. **A judicialização do refúgio no STJ: deferência ao Executivo e incoerência interpretativa**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 64, n. 1, p. 137-164, jan./abr. 2019. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/64908>. Acesso em: 08 abr. 2023.

MAHLKE, H. **DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: Novo paradigma jurídico**. Arraes Editores, 2017. 311 p.

MARICCI, R.; MILESI, R. **Migrações internacionais contemporâneas**, 2011. Disponível em: <https://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/MIGRA%C3%87%C3%83O-NO-MUNDO.pdf>. Acesso em: 07 set. 2022.

MARTINS, E. A. A FORMAÇÃO DO PODER NO ESTADO DE DIREITO ATRAVÉS DA REIVINDICAÇÃO DE DIREITOS. In: FREITAS, J. H. **DIREITO CONSTITUCIONAL: Panoramas plurais**. Editora Dialética, 2023. Edição do Kindle.

MAZZUOLI, V. O. **Direito Internacional Público: Parte Geral**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MECCOY, J. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/bZWMSzvWfp5fvpQVCZmD7mS/>. Acesso em: 22 jun. 2023.

MEDEIROS, L. C.; ROCHA, T. G. P. **Imigração e eficácia dos direitos fundamentais quanto à xenofobia: análise de caso brasileiro**. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/23510>. Acesso em: 28 mar. 2023.

- MELO, J. S. **DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS DO IMIGRANTE ANTE O ADVENTO DA LEI N° 13.445 DE 24 DE MAIO DE 2017**, 2018. Monografia. Disponível em: <https://www.unifacvest.edu.br/assets/uploads/files/arquivos/187df-melo,-jenifer-s.-direitos-e-garantias-fundamentais-do-imigrante.-unifacvest,-2018..pdf>. Acesso em: 02 jun. 2023.
- MELLO, C. A. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3ª Ed. Malheiros, 2011.
- MENEZES, T. S.; REIS, R. R. **Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento pós determinação do status de refugiado**. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/s8VByWgWtDRhVXnCcpggwWG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 abr. 2023.
- MILANI, Carlos R. S.: Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In PINHEIRO, Leticia e MILANI, Carlos R. S. (org.). **Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política**. In: 2012, pp. 33-70.
- MILESI, R.; ANDRADE, W. C. **Migrações Internacionais no Brasil: Realidades e Desafios Contemporâneos**. 2015. Disponível em: <https://docplayer.com.br/4700492-Migracoes-internacionais-no-brasil-realidade-e-desafios-contemporaneos.html>. Acesso em: 11 set. 2022.
- MILESI, R; CARLET, F. REFUGIADOS E POLÍTICAS PÚBLICAS. In: RODRIGUES, V. M. **DIREITOS HUMANOS E REFUGIADOS**. Curitiba: CRV, 2016. 136 p.
- MILESI, R; COURY, P; ROVERY, J. **Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual**, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/aedos/article/download/83376/49791>. Acesso em 15 jun. 2023.
- MÔNACO, G. **Pobreza, fome e turbulência política levam ao aumento de migrações na América Latina**. 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/pobreza-fome-e-turbulencia-politica-levam-a-aumento-de-migracoes-na-america-latina/>. Acesso em: 07 set. 2022.
- MONH, P. **A repartição de competências na constituição de 1988**, 2010. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198704/000897830.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 jun. 2023.

MORAES, T. G. A. **O papel do judiciário na proteção aos refugiados**. 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/70461>. Acessado em: 13 abr. 2023.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MOREIRA, G. B. **A POLÍTICA REGIONAL DA VENEZUELA ENTRE 1999 A 2012: Petróleo, integração e relações com o Brasil**. Brasília: FUNAG, 2018, 355 p.

MOREIRA S. V.; SOUSA M. C. P.; FORTUNA V. **IMIGRANTES SEM VOZ: A produção de silêncio na cobertura jornalística das manifestações anti-imigração**. *Contratempo*, Niterói – RJ, V. 38, n. 2. p. 23-35. Ago/nov. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/contracampo/article/view/28514>. Acesso em: 31 ago. 2022.

MOREIRA, J. B. **POLÍTICA EM RELAÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL (1947-2010)**. 2012. Tese de Doutorado. Disponível em: <https://oestrangero.dotor.org.files.wordpress.com/2017/12/tese-julia-bertino-moreira.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2023.

MOYA, J. **Migração e formação histórica da América Latina em perspectiva global**. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/cJm7cNVCCgBmqNxgwbDkw4b/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 set. 2022.

NASCIMENTO, J. **O governo de Nicolás Maduro resiste: um diálogo crítico com o modelo de quedas presidenciais proposto por Aníbal Pérez-Liñán**, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/tarci/Downloads/admin,+ART+7+-+Um+dialogo+critico.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

NETO, J. B.; SOARES, R. M. F. **INSTITUTO DE TEORIA GERAL DO DIREITO E DA POLÍTICA**. 2018. Disponível em: [https://ppgd.ufba.br/sites/ppgd.ufba.br/files/institutos\\_de\\_teor%C3%ADa\\_geral\\_do\\_direito\\_e\\_da\\_pol%C3%ADtica\\_1.pdf](https://ppgd.ufba.br/sites/ppgd.ufba.br/files/institutos_de_teor%C3%ADa_geral_do_direito_e_da_pol%C3%ADtica_1.pdf). Acesso em: 19 mar. 2023.

NKOTA, K. IMIGRAÇÃO FORÇADA. *In*: SANTOS, G; FLORIANI, N. P. (Orgs.). **Migrações na América Latina Contemporânea: Processos e experiências humanas**. Curitiba: Ed. UFPR, 2018. 205 p.

ONU – 2021. <https://brasil.un.org/pt-br/108151-ag%C3%A2ncias-da-onu-apoiam-sistema-de-sa%C3%BAde-do-amazonas>. Acesso em: 15 jul. 2023.

OIM – Organização Internacional para as Migrações. **Estudo da ONU aponta aumento da população de migrantes internacionais**. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/estudo-da-onu-aponta-aumento-da-populacao-de-migrantes-internacionais>. 2019. Acesso em: 02 set. 2022.

OLIVEIRA, A. T. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista brasileira de estudos de população*, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/4CGSzkLL95ghtDhF8dwVbn>. Acesso em: 25 abr. 2023.

OLIVEIRA, A. T. R. A Migração Venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos, 2019. **Revista de estudos e pesquisas sobre as Américas**. Volume 13, N. 1, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/issue/view/1678/305>. Acesso em: 21 jun. 2023.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Migrantes e Refugiados**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/12/1772272>. 2021. Acesso em: 02 set. 2022.

PANORAMA DA MIGRAÇÃO REGIONAL 2021 – **América Latina e Caribe**. Disponível em: [https://www.icmpd.org/file/download/51077/file/RMO\\_LAC\\_2021\\_PT\\_final.pdf](https://www.icmpd.org/file/download/51077/file/RMO_LAC_2021_PT_final.pdf). Acesso em: 05 out. 2022.

PARMEGGIANI, T. B. **A CONDIÇÃO JURÍDICA DO ESTRANGEIRO E DO MIGRANTE - O VIÉS DO AUTORITARISMO A PARTIR DA INTOLERÂNCIA NO BRASIL**, 2020. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/olpbq8u9/14uzv544/93HGNumWdp4DIHQ4.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2023.

PRADO, D. F. B.; REIS JÚNIOR, V. M. A Declaração do Brasil e o Respectivo Plano de Ações sobre Refugiados e Apátridas. *In*: BRAVO, A. A. S.; MIALHE, J. L. (Orgs.). **REFUGIADOS E MIGRAÇÕES NO SÉCULO XXI: Direitos Fundamentais e Relações Internacionais**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017. 274 p.

PELEGRINO, A. **La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes**. 2002. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34008/S2002562\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34008/S2002562_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 07 set. 2022.

PEREIRA, G. L. **Direitos humanos e migrações forçada: Introdução ao direito migratório e ao direito dos refugiados no Brasil e no Mundo**. 1ª Ed. EDIPUCRS. 2019. Edição do Kindle. E-book. 120 p.

PEREIRA, J. C. A.; BAPTISTA D. M. T.; MAGALHÃES, L. F. A. (orgs.). **Migrações em expansão no mundo em crise**. Editora PUC-SP. E-book 2020. 380p. Disponível em: [https://www.pucsp.br/educ/downloads/migracoes\\_em\\_expansao\\_no\\_mundo\\_e\\_m\\_crise.pdf](https://www.pucsp.br/educ/downloads/migracoes_em_expansao_no_mundo_e_m_crise.pdf). Acesso em: 29 ago. 2022.

PEREIRA, W.; ROCHA, J. M.; REFLEXÕES SOBRE A QUESTÃO RACIAL E O REFÚGIO NO SISTEMA BRASILEIRO. *In*: RODRIGUES, V. M. **DIREITOS HUMANOS E REFUGIADOS**. Curitiba: CRV, 2016. 136 p.

RELATÓRIO MUNDIAL DE MIGRAÇÕES 2020. **World Migration Report 2020**. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra\\_RELAT%C3%93RIO\\_ANUAL\\_2020.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf). Acesso em: 06 set. 2022.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 12. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PIOVESAN, F. Comentário ao art. 4º, II da Constituição Federal – Prevalência dos direitos Humanos. *In*: CANOTILHO, J. J. G; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (Coords). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2018. Série IDP. 460 p.

REDIN, G; BERTOLO, J. Lei de Imigração e o “Novo” Marco Legal: Entre a Proteção e a Discricionariedade e a Exclusão. *In*: REDIN, G (Org.). **Migrações Internacionais: Experiências e Desafios para a Proteção e Promoção de Direitos Humanos no Brasil**. Rio Grande do Sul: Editora UFSM, 2020. Edição do Kindle.

REAL, E. O. S. **O ACESSO AO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE PELA POPULAÇÃO MIGRANTE: uma questão de Direitos Humanos e de Justiça Social**, 2018. Dissertação de mestrado. Disponível em: <https://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/9813/Eduardo%20Real%202018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 jul. 2023.

RELATÓRIO DAS VIOLAÇÕES DE DIREITOS CONTRA IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL - **CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-social/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy\\_of\\_RelatriosobreViolaesdeD](https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-social/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_RelatriosobreViolaesdeD). Acesso em: 15 jun. 2023.

RESSTEL, C. C. F. P. **DESAMPARO PSÍQUICO NOS FILHOS DE DEKASSEGUIS NO RETORNO AO BRASIL**. 2014. 365p. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Faculdade de Ciências e Letras de Assis – UNESP – Universidade de São Paulo, Assis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/110679/000779151.pdf;jsessionid=7CECBEDE1EDF0A30C279F29198217B45?sequence=1>. Acesso em: 30 ago. 2022.

RIBEIRO, A. V.; DA SILVA, D. B. D. **O tráfico de escravos africanos: novos horizontes**. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tem/a/sW4gvxsV7wT3KkYKXZqXB5d/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.

RIBEIRO, J. C. **CONSTRUINDO REFUGIADOS: reflexões sobre gênero e outras categorias de diferenciação na elegibilidade e na administração do refúgio no Brasil**. In: LUSI, C. (Org.). **MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS: Abordagens de Direitos Humanos**. Brasília: CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2017. 384 p.

ROCHA, G. V.; RIBEIRO, N. V. P. **Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias**, 2019. Disponível em: [file:///C:/Users/tarci/Downloads/1820-Texto%20do%20artigo-4366-1-10-20181231%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/tarci/Downloads/1820-Texto%20do%20artigo-4366-1-10-20181231%20(1).pdf). Acesso em: 30 jun. 2023.

RODA, A. A. R. **Teoria monista do Direito Internacional como fator de resolução de Conflito A Soberania nacional e Constitucionalismo Global**, Conpedi, Salvador, 2018.

RORAIMA. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL nº 002879-92.2018.4.01.4200**. Disponível em:

<https://portal.trf1.jus.br/portaltf1/processual/processo-judicial-eletronico/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

RORAIMA. **Decreto nº 25.681-E/2018**. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/index.php/decretos-estaduais/135-decretos-estaduais-2018/1686-decreto-25681-e-de-1-de-agosto-de-2018>. Acesso em 15 mai. 2023.

SALADINI, A. P. S. **TRABALHO E IMIGRAÇÃO: os direitos sociais do trabalhador imigrante sob a perspectiva dos direitos fundamentais**. 2011. Dissertação de mestrado. Disponível em: <https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/1964-ana-paula-sefrin-saladini/file>. Acesso em: 24 set. 2022.

SALAZAR, A. M. Políticas Migratorias Y Derechos Humanos. *In*: SANTOS, G; FLORIANI, N. P. (Orgs.). **Migrações na América Latina Contemporânea: Processos e experiências humanas**. Curitiba: Ed. UFPR, 2018. 205p.

SAMPAIO, K. A. V. **AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DOS REFUGIADOS NO BRASIL E O PAPEL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA PROTEÇÃO AO REFUGIADO EM SALVADOR**. 2018. Monografia. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/27876>. Acesso em: 24 mar. 2023.

SANTIN, V. F. **Controle judicial da segurança pública**. 2ª ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

SANTOS, C. A. **Movimentos Migratórios e Redes de Indocumentados no Estado do Amazonas: antigos problemas, novas reflexões**. 2002. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/viewFile/1116/1079>. Acesso em: 07 out. 2022.

SANTOS, A. L. **SISTEMA MIGRATÓRIO BRASIL-PORTUGAL: Hierarquias geográficas e dinâmicas dos fluxos e contrafluxos populacionais no limiar do século XXI**. 2016. 369p. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-06062016-114150/publico/2016\\_AlineLimaSantos\\_VCorr.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-06062016-114150/publico/2016_AlineLimaSantos_VCorr.pdf). Acesso em: 30 ago. 2022.

SANTOS. B. S. **CONSTRUINDO AS EPISTEMOLOGIAS DO SUL**. 1ª ed. CLASCO, 2018. 690 p.

SANTOS, G.; FERNANDES, C. D. ALGUMAS QUESTÕES SOBRE O TRANSNACIONALISMO MIGRATÓRIO. *In*: SANTOS, G; FLORIANI, N. P. (Orgs.). **Migrações na América Latina Contemporânea: Processos e experiências humanas**. Curitiba: Ed. UFPR, 2018. 205 p.

SARLET, I. W. **Curso de Direito Constitucional**, 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016. 1440 p.

SASSEN, S. **Perdendo o Controle? Soberania na era da globalização**. 1996. Nova York, Columbia University Press.

SAVY, R. F. S. **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES**, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/AnaisDirH/article/view/4647>. Acesso em: 01 mar. 2023.

SAYAD, A. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Editora da USP, 1998. 299 p.

SAYAD, A. A maldição. *In*: BOURDIEU, P (Coord). **A MISÉRIA DO MUNDO**. 7ª. ed.- Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. 722 p.

SIMÕES, G. F. **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Editora CRV, 2017. 112 p.

SILVA, M. A.; OJIMA, R. **Crises, dinâmicas e complexidades na migração latino-americana contemporânea**. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/LXfq5NKPgHg6mn8y433bKmj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 set. 2022.

SILVA, S. P. **DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUIÇÕES DE DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA: VISÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**. 2018. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8252/1/TD\\_2358.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8252/1/TD_2358.pdf). Acesso em: 19 mar. 2023.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 44ª Ed. Editora jusPodivm, 2022. 936 p.

SILVA, P. S. **MIGRAÇÃO VENEZUELANA: Reflexões sobre comunicação verbal produzida por enfermeiros da atenção primária à saúde**, 2021.

Revista Baiana de Enfermagem. Disponível em:

<https://periodicos.ufba.br/index.php/enfermagem/article/view/45296>. Acesso em: 11 jul. 2023.

SILVA, S. T.; PULIDO, C. R.; MENEZES, A. V. S. **A presença venezuelana em Manaus/AM e as estratégias de sobrevivência frente à pandemia de Covid-19**, 2021. TRAVESSIA – Revista do Migrante. Disponível em:

<https://revistatravessia.com.br/travessia/article/view/991/906>. Acesso em: 15 jul. 2021.

SOUZA, M. **História da Amazônia: Do período pré-colombiano aos desafios do século XXI**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Record. 2019. 392 p.  
WENDEN, C. W. **La question migratoire au XXI e siècle. migrants, réfugiés et relations internationales**. Paris, Les Presses de Sciences Po, col. 2013, 266 p.

SOUZA, L. D. F. **RESERVA DO POSSÍVEL E O MÍNIMO EXISTENCIAL: EMBATE ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS E LIMITAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**, 2016. Disponível em:

<https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/86a7cb9df90b6d9bbd8da70b5f295870.pdf>. Acesso em: 31 maio 2023.

SPERANDIO, A. M. G.; BONETTO, B.; LIN, P. S. L. Mobilidade humana e promoção da saúde no contexto da pandemia. In: BAENINGER, R.; VEDOVATO, L. R.; NANDY, S. (Coords.). **Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19**, 2020. Disponível em:

<https://repositorio.usp.br/directbitstream/612c9fe4-65db-4355-819f-c7f661646b45/miginternacional.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics. In: C. Neal Tate; Torbjörn Vallinder. (Ed.) **The Global Expansion of Judicial Power**. Nova York: New York University Press, 1995.

TONHATI, T.; CAVALCANTI, L. **The North Amazon Border: Haitian Flow to Brazil and New Policies**. In: Robert Sata, Jochen Roose, Ireneusz Pawel. (Org.). Migration and Border-Making: Reshaping Policies and Identities. 1ed. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2020, v. 01, p. 164-189.

TORRENS, A. C.; **Poder Legislativo e políticas públicas: Uma abordagem preliminar**. 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496980>. Acesso em: 14 mar. 2023.

UNICEF – **Fundo das Nações Unidas para a Infância**, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>. Acesso em 11 jun. 2023.

VALÉRIO, A. F. **REFUGIADOS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**. 2018. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/12565-alana-fagundes-valerio/file>. Acesso em: 03 abr. 2023.

VARELLA, M. D; OLIVEIRA, C. G. OLIVEIRA, M. S. C.; LIGIERO, A. P. **O CARATER HUMANISTA DA NOVA LEI DE MIGRAÇÕES: AVANÇOS DA LEI 13.445/2017 E OS DESAFIOS DA REGULAMENTAÇÃO**, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/4682>. Acesso em: 25 abr. 2023.

VERÍSSIMO, T. C.; PEREIRA J. **A floresta habitada: História da ocupação humana na Amazônia**. IMAZON. 2019. 133 p.

ZAMBERLAM, J. **O PROCESSO MIGRATÓRIO NO BRASIL E OS DESAFIOS DA MOBILIDADE HUMANA NA GLOBALIZAÇÃO**. Porto Alegre: Pallotti, 2004. 179 p.

ZANFORLIN, S. **MIGRAÇÃO E ESCOLA DE CHICAGO: CAMINHOS PARA UMA COMUNICAÇÃO INTERCULTURAL**. 2013. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/esf/article/view/5130>. Acesso em: 25 set. 2022.