

MIGRAÇÃO VENEZUELANA NA AMAZÔNIA E A ATUAÇÃO INSTITUCIONAL: CONTRIBUIÇÕES PARA O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

VENEZUELAN MIGRATION IN THE AMAZON AND INSTITUTIONAL ACTION:
CONTRIBUTIONS TO INTERNATIONAL REFUGEE LAW

Recebido em	01/06/2022
Aprovado em	11/06/2022

Yasmin Bastos¹
Natália Mascarenhas Simões Bentes²

RESUMO

O fenômeno migratório, apesar de não ser recente, constitui um dos principais desafios contemporâneos para os Direitos Humanos. A crise humanitária vivenciada hoje pelos venezuelanos afeta diretamente as condições básicas para uma vida digna como seres humanos, culminando no deslocamento forçado de centenas de milhares de pessoas para toda a América Latina. Com o aumento da busca por refúgio no Brasil, a efetivação de direitos mediante implementação de políticas públicas específicas e coordenadas pelo governo federal, em plano conjunto com órgãos públicos, entes federativos, ONGs, empresas e universidades, se torna fulcral. Neste trabalho, justifica-se a abordagem do tema devido a ausência de uma política de refúgio interna eficiente que garanta direitos na realidade prática, tendo em vista que diversos entes da federação recebem fluxos em massa de pessoas sem a devida infraestrutura ou avaliação, sendo a atuação destes muitas vezes discricionária e apenas paliativa. Portanto, o objetivo da pesquisa é analisar o atendimento aos refugiados venezuelanos no município de Belém e o cumprimento das diretrizes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, bem como os impactos da atuação institucional local para o Direito Internacional dos Refugiados. Para isso, a metodologia utilizada envolveu o método dedutivo e uma abordagem qualitativa e técnica de pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e documental. Assim, argumenta-se que o conteúdo e alcance das obrigações *erga omnes* de proteção à pessoa são aplicados aos refugiados, os quais demandam a efetivação de direitos e garantias através de melhoria da gestão da política de recepção, acolhida e integração.

¹ Discente do curso de Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Estagiária da 1ª Promotoria de Justiça de Defesa da Pessoa com Deficiência, dos Idosos e de Acidentes de Trabalho do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA). Bolsista de Iniciação Científica e Tecnológica - PIBICT 2021 do CESUPA. Colaboradora da Comissão de Relações Internacionais da OAB/PA. Integrante do Grupo de Estudos sobre as Normalizações Violentas das Vidas na Amazônia (CESIP- MARGEAR) da Universidade Federal do Pará e do Grupo de Pesquisa Hermenêutica dos Direitos Fundamentais no Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (CNPQ). Integrante da Clínica de Direitos Humanos do Cesupa. Articuladora de Monitoramento (MEAL) da Cáritas Brasileira a serviço do Bureau of Population, Refugees, and Migration (PRM) do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América (EUA) (2021-2022).

² Doutora em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Portugal. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará. Professora da graduação e do Mestrado em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará. Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos do CESUPA. Coordenadora Adjunta do Curso de Direito do Centro Universitário do Estado do Pará. Membro do grupo de pesquisa Rica Miséria - Mineração, Sustentabilidade, Equidade e Desenvolvimento Regional. Advogada.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Refugiados; Direito Internacional; Venezuela, Imigrantes.

ABSTRACT

The migratory phenomenon, although not recent one, constitutes one of the main contemporary challenges for Human Rights. The humanitarian crisis lived today by Venezuelans directly affects the basic conditions for a dignified life as human beings, culminating in the forced displacement of hundreds of thousands of people towards all of Latin America. As the search for refuge in Brazil rises, the realization of rights through the implementation of specific public policies coordinated by the federal government, in tandem with public institutions, federative entities, NGOs, private companies and universities, becomes central. On this paper, such approach of the subject is justified by the lack of an efficient internal policy that can concretely safeguard the rights of refugees, considering that many federative entities receive massive influxes of people without adequate infrastructure or evaluation, leading, in many cases, to discretionary and merely palliative measures. Thus, the objective of this research is to analyze the reception of venezuelan refugees in Belém city and the compliance to Inter-american System of Human Rights guidelines, as well as the impacts of local institutional action on International Refugee Law. To that end, the chosen methodology consisted of the deductive method and a qualitative and technical approach to bibliographical, documental and jurisprudential research. The main argument to be developed posits that the content and reach of *erga omnes* obligations concerning humanitarian protection are applied to refugees, who demand that their rights and guarantees be made effective through better management of reception, support and integration policies.

Keywords: Human rights; Refugees; International Law; Venezuela; Immigrants.

1 INTRODUÇÃO

Na América Latina, um dos principais países acometidos pela crise migratória é a Venezuela e o Brasil constitui um dos principais destinos de refugiados e migrantes, sendo o país pioneiro do Cone Sul a ratificar a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Em 2019, o CONARE (Comitê Nacional para Refugiados) reconheceu a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela e em 2020 o Brasil ultrapassou o número de 46 mil venezuelanos reconhecidos como refugiados em todo o território nacional.

Para essa concretização, diversos órgãos e instituições atuam como mediadores e facilitadores do acesso à justiça para essa população vulnerável. Dentre essas instituições, destaca-se a atuação da ONU (Organização das Nações Unidas) e de sua agência ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), bem como a atuação do Governo Municipal e da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH).

O fluxo migratório é ainda mais intenso em cidades amazônicas, especificamente em Belém do Pará. Em âmbito regional, a Clínica de Direitos Humanos do CESUPA, em

parceria com diversas outras instituições, como o próprio ACNUR, têm sido um dos principais atuantes no tocante à temática da migração venezuelana. Extensa parte dos atendimentos são voltados para nacionais da Venezuela, sobretudo indígenas da etnia Warao.

Diante disso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos propõe diversas diretrizes acerca da migração, refúgio e apatridia e, para maior efetivação de direitos, neste projeto será investigado o cumprimento destas diretrizes e serão examinadas as atuações institucionais e suas respectivas contribuições para o avanço do Direito Internacional dos Refugiados.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E JUSTIFICATIVA

A importância de tal estudo se justifica pela atualidade das discussões referentes à questão do deslocamento forçado, imigração e apatridia. Neste momento, mostra-se forçoso ouvir o apelo de Carneiro (2007, p. 17):

O conceito do *non-refoulement* (ou não devolução), base de todo o direito de refugiados, significa simplesmente que o indivíduo perseguido não pode ser devolvido. Ao contrário, dá-se a essa pessoa proteção, acolhida, uma nova casa, um novo país, uma nova oportunidade de viver. A partir deste princípio básico de solidariedade humana foi construído um complexo sistema de direito público. Entendê-lo bem é fundamental para sua aplicação, já que a realidade é dinâmica e apresenta novos desafios, como os fluxos mistos, as fronteiras fechadas e a criminalização das migrações.

Com isso, a atuação de diferentes organizações para a efetivação dos direitos dos migrantes são, mais do que nunca, fulcrais para a plena inserção na sociedade e do acesso à direitos. Para isso, é importante entendermos o panorama político em que se encontra a Venezuela e de que forma isso reflete no fluxo migratório venezuelano existente principalmente na cidade de Belém.

Com uma política econômica voltada para a exportação de petróleo, o governo venezuelano vinha obtendo êxito desde meados dos anos 90. Porém, a partir de 2014, já no governo de Nicolás Maduro, o preço dos barris entrou paulatinamente em queda, provocando o início da crise no país. Sofrendo intensas pressões, o país parou de receber investimentos externos — que sempre foram a base de sua economia além da indústria petrolífera — culminando em um baixo incentivo de desenvolvimento para o setor público e ampla abertura de importação para o setor privado.

Diante da dependência da Venezuela para com os produtos importados e com o decréscimo das exportações, itens essenciais entraram em escassez ou em falta, resultando em desabastecimento. Com essa crise em diferentes setores, a dívida pública do país aumentou

progressivamente promovendo uma alta da inflação, levando a uma profunda crise econômica.

Além da crise econômica, uma profunda crise política assola o país e é fortemente marcada pela presença de forças armadas e de oposição internacional. Desde 2019, o país possui dois presidentes reconhecidos internacionalmente e ambos são apoiados por diferentes países e, a partir disso, o país vem enfrentando uma crise sem precedentes. Uma das principais consequências é o temor de perseguição enfrentado pela população culminando em deslocamento forçado e busca por refúgio, principalmente nos países da América Latina, com destaque para o Brasil.

Esse triste cenário geopolítico põe em xeque a importância da efetividade das diretrizes presentes no Sistema Interamericano dos Direitos Humanos. Tendo em vista que a maioria dos migrantes venezuelanos encontra-se na cidade de Belém em busca de refúgio e segurança, investigar se de fato há o cumprimento dessas diretrizes presentes nos tratados nacionais e internacionais é essencial para a promoção e avanço dos direitos fundamentais e direito internacional dos refugiados. O desafio se dá a partir destes questionamentos que a pesquisa tem como escopo: As diretrizes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos estão sendo efetivamente aplicadas no que concerne à migração? Como a atuação de entidades humanitárias em Belém promovem a proteção dos migrantes e avanços para o direito internacional dos migrantes e principalmente para o desenvolvimento regional?

Para a plena realização do proposto nos documentos sobre refúgio, “a salvaguarda dos direitos humanos passa a ser vista como sendo de interesse de todos, constituindo uma meta comum e superior a ser alcançada por todos em conjunto; em suma, passa a configurar-se como uma questão de *ordre public* internacional.” (CANÇADO TRINDADE, 2006).

Dessa forma, não subsiste dúvida quanto à relevância da investigação. Quanto à delimitação, estudar-se-á os textos de grandes teóricos do direito internacional humanitário e direito internacional dos refugiados, bem como será feita a análise jurisprudencial e documental de importantes órgãos garantidores de direitos humanos e o levantamento de dados com o auxílio da Clínica e do ACNUR bem como autoridades do assunto residentes em Belém.

3 OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS

O objetivo geral do artigo consiste em investigar o cumprimento das diretrizes sobre migração, refúgio e apátridas da Corte Interamericana de Direitos Humanos tendo como

referência os atendimentos realizados pela Clínica de Direitos Humanos do CESUPA em Belém do Pará.

Já os objetivos específicos podem ser delimitados da seguinte ordem: 1) Analisar o contexto histórico e político venezuelano e examinar de que forma isso influi diretamente na crise migratória; 2) analisar o conteúdo jurídico existente sobre a temática de migração no âmbito da ONU e da OEA; 3) investigar, com as ferramentas fornecidas pela Clínica de Direitos Humanos do CESUPA, de que forma atendimentos impactam a vida dos refugiados venezuelanos em solo paraense e, por fim, 4) analisar, com o auxílio dos dados e da atuação do ACNUR em Belém, o reconhecimento *prima facie* dos migrantes como instrumento de efetivação de direitos humanos dos refugiados.

4 MÉTODO

Será realizada pesquisa bibliográfica a partir dos textos de Antônio Augusto Cançado Trindade acerca dos desafios e conquistas dos direitos humanos, correlacionando-os com o contexto político da Venezuela. Ademais, far-se-á análise do Caderno de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre pessoas em situação de migração ou refúgio publicado no ano de 2020, respectivamente o ano de maior número de venezuelanos reconhecidos como refugiados no Brasil.

De modo a clarificar a estrutura e diretrizes da Corte Interamericana de Direitos Humanos, debruçar-se-á, também, sobre textos e documentos de instituições que versem sobre a temática em questão, como a ONU, com sua agenda 2030 para desenvolvimento sustentável e sua agência ACNUR e sua atuação em âmbito regional e internacional e a CADH.

Complementarmente, para que se possa compreender com mais clareza e profundidade o contexto regional da crise migratória venezuelana, será realizada uma investigação a partir dos atendimentos realizados pela Clínica de Direitos Humanos do CESUPA e avaliar o cumprimento ou descumprimento das diretrizes previstas nos documentos apresentados, consultar autoridades responsáveis pela migração em Belém, bem como relacioná-los com o Direito Internacional dos Refugiados e com o desenvolvimento regional.

5 RESULTADOS

A partir da exposição inicial dos dados e das perspectivas teóricas e metodológicas preliminares nos tópicos anteriores, os próximos subtópicos serão dedicados ao detalhamento dos resultados alcançados durante a pesquisa, com ênfase tanto nos aspectos particulares da

atuação de cada instituição quanto na interação entre estas, assim como as consequências decorrentes para o Direito Internacional dos Refugiados.

5.1 SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E O PRINCÍPIO DO *NON-REFOULEMENT* COMO NORTEADORES DA ATUAÇÃO INSTITUCIONAL

No Sistema Interamericano, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), de 1969, firma uma série de direitos e estatui a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que vincula obrigações às responsabilizações de Estados – no art. 61, §3o da CADH (CANÇADO TRINDADE, 2017).

A Convenção Americana é considerada atualmente como a principal norma de proteção dos direitos humanos nas Américas pelos seguintes motivos: (i) pela abrangência geográfica, uma vez que conta com 24 Estados signatários; (ii) pelo catálogo de direitos civis e políticos; (iii) pela estruturação de um sistema de supervisão e controle das obrigações assumidas pelos Estados, que conta inclusive com uma Corte de Direitos Humanos.

Nesse sistema, a Corte exerce competência consultiva (art. 64 da CADH) e contenciosa. Dentre as construções interpretativas vinculantes, tem-se a Opinião Consultiva nº 18, de 2003, sobre a condição jurídica e os direitos dos migrantes indocumentados, onde o juiz Cançado Trindade apontou sobre o conteúdo e o alcance das obrigações erga omnes de proteção sem discriminação de imigrantes indocumentados (CANÇADO TRINDADE, 2017).

Ademais, em 1978, com a entrada em vigor da Convenção Americana, houve a implementação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos cujo poder abrange todos os Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA). Além da Convenção Americana, a Comissão tem suas funções e objetivos regulados por mais dois documentos: pelo Estatuto e Regulamento, que estabelecem os procedimentos para o recebimento de petições e organiza o trâmite interno na Comissão. (BOECHAT, 2014). Sua função, prevista nestes documentos, se resume a:

- a) estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América;
- b) formular recomendações aos governos dos Estados-membros, quando considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos;
- c) preparar estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções;
- d) solicitar aos governos dos Estados-membros que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos;

- e) atender as consultas que, por meio da Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, lhe formularem os Estados-membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que lhes solicitarem;
- f) atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto no artigo 44 a 51 desta Convenção;
- g) fazer observações in loco em um Estado, com a anuência ou a convite do governo respectivo;
- h) apresentar um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos.

Para atingir os objetivos de observância dos direitos humanos, como um órgão também fiscalizatório do cumprimento das obrigações internacionais assumidas por parte dos Estados membros da OEA, a Comissão possui alguns mecanismos que poderão ser utilizados para atender de maneira mais criteriosa e urgente a questão das violações. São eles o procedimento da Medida Cautelar, o procedimento da Solução Amistosa e as observações in loco (BOECHAT, 2014.)

Nesse sentido, consoante com a aplicabilidade dos mecanismos propostos pela Comissão, destaca-se um princípio de extrema importância no contexto da migração forçada, que é o princípio de *non-refoulement*, ou não devolução, fundamental ao desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados. Esse princípio é estabelecido na Convenção Americana de Direitos Humanos em seu artigo 22.8 e consagrado no artigo 33, parágrafo 1º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados para proibir que o estado proceda à expulsão do indivíduo de volta para o país onde sua vida está em risco.

Com a determinação de que o princípio de *non-refoulement* atingiu o valor normativo de *jus cogens*, os Estados estão impedidos, tanto individualmente, quanto coletivamente, de violar, em qualquer circunstância, esse princípio. Caracterizar a obrigação do *non-refoulement* como *jus cogens*, é, portanto, um instrumento poderoso para garantir a proteção dos indivíduos e dos seus direitos humanos. Diante disso, visando cumprir uma das principais características do Direito Internacional dos Refugiados, a transnacionalidade, destacam-se, na região amazônica, três instituições: a Clínica de Direitos Humanos do CESUPA, a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos - SEJUDH e o *field unit* do Alto Comissariado da ONU para Refugiados em Belém.

5.2 A CRISE MIGRATÓRIA VENEZUELANA E A ATUAÇÃO REGIONAL DOS ORGANISMOS DE DIREITOS HUMANOS

A situação atual dos refugiados no mundo desafia, como nunca, as estruturas de governança global. Na Venezuela, em dezembro de 2006, se consolida a quarta vitória

eleitoral consecutiva de Chávez e, em 2007 ocorreu a proposição do *Plan Nacional Simon Bolívar – 2007-2021*–, marcada pela aprovação de uma nova lei habilitante, que lhe permita legislar em várias matérias, caminhando rumo ao autoritarismo. A explosão demográfica, a instabilidade política e econômica, a péssima distribuição de renda, a alta taxa de urbanização, a baixa geração de postos de trabalho da principal indústria do país e o desemprego na população jovem gerou as condições para o aumento da violência urbana e da criminalidade (NEVES, 2010). Porém, mais do que o desemprego, a segurança é a principal preocupação dos venezuelanos, resultando na atual crise migratória.

O aumento da crise econômica e política que assola o país unida à crescente preocupação com temas de segurança nacional e com a luta contra o terrorismo, resultou no aumento de controles migratórios e na aplicação de políticas de refúgio cada vez mais restritivas pelos países tanto em nível global, como também regional e nacional. Isso prejudica a proteção dos refugiados, especialmente no que tange à garantia contra o seu *refoulement*. (PAULA, 2006).

A dificuldade de efetivação da proteção internacional ao refugiado esbarra na dificuldade de atuação de diversos atores que nem sempre estão coerentes. Vivenciam-se Estados que ratificam as convenções e criam subterfúgios para não as cumprir (MAHLKE, 2017).

Até o mês de agosto do ano de 2020, os dados atualizados fornecidos pela Plataforma Regional de Coordenação Inter-agencial, a Plataforma R4V (2021), é que existiam 262.475 refugiados e migrantes da Venezuela no Brasil; com 102.504 solicitações de refúgio e 102.504 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado inconclusivos. Somado a isso, conforme levantamento realizado pelo ACNUR, são 68,4 milhões de pessoas deslocadas à força no mundo. Desse total, 25,4 milhões são refugiados, 40 milhões estão deslocados internamente em seus países e 3,1 milhões são solicitantes de asilo. O número de refugiados cresceu 50% nos últimos 10 anos, mais da metade são crianças com menos de 18 anos.

No Pará, vivem cerca de 800 venezuelanos não indígenas e mais de 500 indígenas da etnia *Warao*, muitos abrigados em espaços mantidos pelo poder público. Em situação de extrema vulnerabilidade, agravados pela pandemia de COVID-19, a precariedade das condições de moradia e financeira dos migrantes ainda é uma das maiores problemáticas enfrentadas. Outrossim, encontram dificuldades na busca por serviços de saúde e na disseminação de informações sobre a pandemia, advindas da barreira imposta pelo idioma.

Nesse cenário, os órgãos de supervisão de direitos humanos se mostram, mais do que nunca, como uma saída para a situação de descaso dos Estados para com as questões

migratórias. A Clínica de Direitos Humanos do CESUPA atua no Estado do Pará como espaço de proteção e promoção dos direitos humanos através do incentivo à pesquisa e à prática entre os estudantes da instituição e um dos trabalhos desenvolvidos é a assistência jurídica para protocolo de solicitação de refúgio, de residência e de mutirões para retirada de documentação. No ano de 2020, o projeto “Empoderando refugiados Warao e migrantes da Venezuela para proteger suas comunidades contra COVID-19” em parceria com ACNUR e SEJUDH possuiu o intuito de não apenas explicar as formas de regularização existentes, mas também conhecer e promover a integração local, que é uma das soluções duradouras indicadas pelo ACNUR, para possibilitar que a pessoa refugiada não perca sua identidade cultural.

Em âmbito regional, a SEJUDH vem, desde 2018, tentando articular a criação de políticas públicas voltadas aos migrantes. Uma das conquistas, foi a criação do Espaço do Refugiado e Migrante que tem como objetivo recepcionar, humanizadamente, migrantes deportados, refugiados, repatriados e não admitidos, recebendo possíveis denúncias de pessoas que vivenciaram o tráfico ou trabalho escravo, oferecendo, conforme cada caso, um acolhimento por meio de uma rede local de atendimento.

Porém, ao analisar documentos como a Ata da Contadora de 1986, a Declaração de Cartagena de 1984, a Declaração de San Jose de 1994 e o Plano de Ação do México de 2004, –exemplos de documentos orientadores dos Estados– por não possuírem obrigatoriedade em sua constituição, e, portanto, considerados como *soft law*, faz com que os Estados se esquivem em cumprir integralmente as recomendações e a implementação de políticas públicas em prol do refugiado ou deslocado interno, escorando-se na dependência da discricionariedade do Estado.

5.3 POLÍTICAS NACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E OS IMPACTOS DA COVID-19

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 elenca, em seus fundamentos, o art. 1o, III e o art. 4o, II, que destacam respectivamente a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos; o art. 5o, caput, afirma a igualdade, sem distinção de qualquer natureza. Nesse sentido, o art. 5o, § 2o estende os direitos e garantias expressos na Constituição para incluir os tratados de direitos humanos no seu bloco de constitucionalidade.

A Lei nº 9.474/97, responsável por definir mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, traz o reconhecimento dos deslocados por grave e generalizada violação de direitos humanos, se encaixando, justamente, na situação dos

nacionais da Venezuela que culminou na decisão do CONARE de adotar o procedimento facilitado de *prima facie*, ou seja, venezuelanas e venezuelanos solicitantes da condição de refugiado que atendem a critérios específicos estabelecidos pelo CONARE têm seu procedimento acelerado, sem a necessidade de entrevista.

Atualmente, a Nova Lei de Migração nº 13.445, de 2017, inaugura, de forma inovadora, a política brasileira de imigração, pautada na acolhida humanitária. No art. 3º são elencados seus princípios e diretrizes, dentre os quais está o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação (II); a promoção de entrada regular e de regularização documental (V); a acolhida humanitária (VI); a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas (X); o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (XI); diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante (XIII) (SANTA BRÍGIDA, 2021).

No entanto, com o advento da pandemia de COVID-19 no início do ano de 2020, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a situação nas fronteiras brasileiras, já pressionadas por crises humanitárias diversas, se complicou ainda mais com a pandemia do novo coronavírus e depois da publicação, em março de 2020, de uma portaria conjunta dos então ministros Sérgio Moro (Justiça), Luiz Mandetta (Saúde) e Braga Netto (Braga Netto) que estabeleceu a restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída no país, abrindo espaço para deportação sumária de estrangeiros. A estimativa de instituições que atuam no tema é de que a entrada de mais de 10.000 pessoas foi rejeitada pelo Brasil desde o começo da pandemia com base nessas portarias, indo contra as políticas nacionais de proteção aos migrantes e refugiados bem como aos Tratados internacionais de que o Brasil é signatário.

Nessa senda, em setembro deste ano, o CNJ emitiu uma recomendação aos juízes brasileiros com o escopo de orientar acerca da deportação, expulsão, devolução ou repatriação nos processos judiciais. Tal recomendação foi aprovada em plenário e assinada pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux, como resposta à indagação Associação dos Juízes Federais do Brasil) que solicitou ao Conselho "pôr fim ao estado de violação humanitária e conflitos judiciais em relação a migrantes e refugiados, alguns inclusive indígenas (da etnia *Warao*)".

A Ajufe detectou que estrangeiros que tentam ingressar no país, incluindo indígenas venezuelanos, vêm sendo devolvidos sumariamente pelo governo brasileiro antes que

consigam formalizar o pedido de refúgio ao governo do Brasil, o que contraria a legislação, em especial a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, promulgada pelo Brasil pelo decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, e regulamentado pela lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

Esse cenário reforça o retrocesso e a necessidade de implementação de políticas migratórias efetivas. Segundo Mahlke, o principal problema de pessoas em condição de refúgio é a falta de uma estrutura de acolhida e integração adequada, acompanhada de políticas públicas direcionadas e planos de gestão coordenados para a ação em situações de crise humanitária.

5.4 CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS DO CESUPA: APOIO PARA A EFETIVAÇÃO DAS DIRETRIZES INTERNACIONAIS

A ausência de um plano de ação integrado com diversos agentes (órgãos públicos, entes federativos, parcerias com instituições privadas, ONGs) traz dificuldades para os venezuelanos residentes na região metropolitana de Belém. Tal situação mitiga os princípios e reais intenções da política nacional da devida acolhida e integração de solicitantes de refúgio e refugiados (apesar de muitos órgãos possuírem suas competências gerais, que permitem a atuação de forma estendida, acabam negando-as por falta de conhecimento ou atualização, remetendo tal competência a outro órgão, dificultando e impedindo o acesso dessas pessoas à consecução de seus direitos) (SANTA BRÍGIDA, 2021).

Neste âmbito, outros atores acabam por realizar essa prestação de serviços à população migrante, como no caso da CDH Cesupa. A Clínica é um projeto de extensão do Centro Universitário do Estado do Pará cujo um dos procedimentos de prestação de serviços à comunidade é a regularização migratória. Por meio dessa regularização, é possível conceder aos migrantes acesso à documentos brasileiros como o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), a Cédula de Identidade (RG) e Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), para que seja feito o usufruto de serviços públicos como o Sistema Único de Saúde e, no contexto da pandemia de COVID-19, o apoio para recebimento do auxílio emergencial do Governo Federal.

Em 2021, mesmo com as limitações impostas pela pandemia, a CDH conseguiu realizar 5 atendimentos para nacionais de países como Venezuela, Chile e Colômbia, regularizando-os e promovendo a interiorização, pois regularizados eles têm a possibilidade de se deslocar com maior segurança e também estimular a integração local, pois inclui o acesso à direitos, serviços de apoio e às redes sociais e culturais. A interiorização e a

integração local são algumas das soluções duradouras propostas pelo ACNUR para acolhida dos migrantes de forma pacífica e anti-discriminatória.

No que tange à dificuldade ao acesso à justiça no Brasil, cabe mencionar a complexidade referente ao uso de plataformas digitais para obtenção de direitos, quando se fala de comunidades não familiarizadas com a prática de ferramentas online, bem como com o idioma além das dificuldades financeiras impostas pelas precárias condições em que se encontram grande parte dos migrantes. Nesse sentido, a Clínica de Direitos Humanos do CESUPA (CDH) busca viabilizar a regularização migratória por meio de atendimentos humanizados, auxiliando os refugiados desde o cadastro na plataforma até a obtenção do Cartão do Registro Nacional de Migração (CRNM).

Dessa forma, levando em consideração as complicações e vulnerabilidades dos migrantes, a CDH CESUPA funciona como instrumento de acesso à justiça, e principalmente como forma de estímulo à respostas regionais, nacionais e internacionais a grandes movimentos de refugiados, como os existentes em Belém, para gerar oportunidades ampliadas e abrir caminho para soluções efetivas e duradouras.

6 DISCUSSÃO

A Resolução 2/18 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos estabelece que:

El derecho a solicitar y recibir asilo ha evolucionado en las Américas a partir de la adopción de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, misma que amplió la definición de refugiado al reconocer como personas refugiadas a quienes han huido de sus países debido a la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Dicha definición ampliada de refugiado ha sido integrada en la legislación de un gran número de países, así como por los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Adicionalmente, un gran número de Estados de la región reafirmaron su compromiso de brindar protección a las personas que lo necesitan y reconocieron nuevos retos que enfrenta el continente americano en materia de migración forzada, como lo son el desplazamiento interno y los movimientos forzados originados por causas distintas a las previstas en la Declaración de Cartagena, a través de la Declaración y Plan de Acción de Brasil “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe” de 2014 (grifo nosso).

Portanto, diante do que foi apresentado, considerando a realidade brasileira, acrescida e agravada por violentas respostas ao grande contingente de refugiados, a exemplo da Portaria nº 120, DE 17 de março de 2020 que dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, o Estado brasileiro vem

adotando posicionamentos contrários ao que prevê o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A política pública de recepção, acolhida e integração dos refugiados se caracteriza como uma obrigação e responsabilidade do Estado brasileiro. No entanto, a efetivação dos direitos humanos é a última fase no seu processo evolutivo (JUBILUT, 2007), sendo a que mais foi posta em xeque neste período.

Ponderando o relatório *Global Trends Forced Displacement* de 2019, aproximadamente 80 milhões de pessoas são deslocadas forçadas no mundo, das quais 3,6 milhões são venezuelanas em decorrência da incidência de grave e generalizada violação de direitos humanos nesse território – em conformidade com o estudo do Ministério da Justiça e Segurança, na Nota Técnica nº.3, de 2019.

Esses dados alarmantes ressaltam que, na ausência de responsabilidade por parte do Estado, respostas emergenciais de acolhida humanitária se fazem necessárias para a proteção nacional e internacional dos migrantes. Diante dessa realidade, o ACNUR propõe algumas soluções duradouras com a finalidade de promoção da dignidade humana, como a repatriação voluntária, reassentamento e integração local.

A integração local permite ao refugiado a permanência na vida social (reconhecimento jurídico), econômica (capacidade de prosseguir com meios de subsistência próprios) e cultural da comunidade anfitriã (sem discriminação sistemática ou exploração); ela é o produto do processo multifacetado e contínuo de adaptação dos refugiados à sociedade de acolhimento, sem renunciar à sua própria identidade cultural (MAHLKE, 2017).

A efetivação da proteção internacional aos refugiados apresenta dois aspectos: (1) o relacionado ao próprio reconhecimento do status de refugiado, ou seja, a verificação da implementação dos dispositivos mínimos de proteção adotados pela Convenção de 51 por parte dos Estados signatários; e (2) o relativo ao gozo de direitos após o reconhecimento do status de refugiado. A atuação em rede das 3 instituições em destaque no Estado do Pará das quais esta pesquisa se propôs a analisar, instituiu medidas que puderam amenizar as duplas violações sofridas por parte do Estado Venezuelano e Brasileiro de forma sistemática, pois além de promover a regularização migratória, trabalham para implementar soluções duradouras.

A Clínica de Direitos Humanos, baseada nos Escritórios Modelos de Direitos Humanos, especialmente nos de direitos civis e políticos surgidos nos Estados Unidos denominadas de *Refugees Law Clinics*, pelas quais se estabelecem grupos de estudantes de direito, sob a supervisão de professores, que passam a prestar assistência jurídica aos

refugiados depois de seu reconhecimento, garantindo o acesso à Justiça, previsto no artigo 16, 1393 da Convenção de 51, e os seus direitos fundamentais nos Estados de acolhida.

Verifica-se, assim, que se trata de uma ação conjunta do ACNUR com a sociedade civil para a implementação dos direitos mínimos dos refugiados em cada Estado. Nesse sentido, é importante destacar que, no campo do Direito Internacional dos Refugiados, o papel da sociedade civil é cada vez mais relevante diante do mundo globalizado e aponta também para o fato de, a cada dia, a temática dos refugiados ser mais difundida, e a percepção de sua importância, mais abrangente (JUBILUT, 2007).

Portanto, ao analisar os atendimentos realizados pela CDH, conjuntamente com a atuação estatal por meio de revisão bibliográfica e pesquisa qualitativa, pode-se concluir que esses órgãos contribuem, de forma paulatina, para o Direito Internacional dos Refugiados. No entanto, estes possuem eficácia temporária e limitada, pois respostas efetivas somente poderão ser dadas com a criação de políticas públicas com base nas particularidades de cada Estado e respeitando os tratados internacionais.

7 CONCLUSÕES/CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, verifica-se a necessidade de criação de uma Política Estadual Migratória, tendo em vista o intenso fluxo migratório existente na região, a discricionariedade existente na atuação do poder estatal e, para melhor cumprimento das diretrizes da Corte Interamericana de Direitos Humanos, se faz necessário consagrar definitivamente as obrigações erga omnes de proteção, o que representa a superação da visão tradicional da pretensa autonomia da vontade do Estado.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BOECHAT, Lorena. **O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a migração forçada**: Perspectiva de complementaridade nas situações de refúgio e deslocamento interno. 2014. Tese de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A Humanização do Direito Internacional**, Belo Horizonte, Edit. Del Rey, 2006, pp. 3-409.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Os tribunais internacionais e a realização da justiça**. 2o edição ampliada. DelRey: Belo Horizonte, 2017.

CARNEIRO, Wellington Pereira Prefácio. In: JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. Imprensa: São Paulo, Método, Acnur, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. Imprensa: São Paulo, Método, Acnur, 2007.

MAHLKE, Helisane. **Direito Internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

NEVES, Rômulo Figueira. **Cultura política e elementos de análise da política venezuelana**. Brasília: FUNAG, 2010.

PAULA, Bruna Vieira de. **O princípio do *non-refoulement*, sua natureza *jus cogens* e a proteção internacional dos refugiados**. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, [S.l.], nº 7, p. 51-68, dez. 2006. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/94>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

SANTA BRÍGIDA, Yasmim S. **Políticas públicas para a efetivação dos direitos de refugiados venezuelanos no Brasil: dificuldades e alternativas de acesso ao serviço público de saúde**. Anuário 2021, Comissão de Relações Internacionais, OAB Pará. Belém: Literando & Afins, 2021. p. 60-75.