

VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS PARA FINS DE REFÚGIO: DISCUTINDO A DEFINIÇÃO AMPLIADA DE REFUGIADO

HUMAN RIGHTS VIOLATION FOR REFUGEE PURPOSES: DISCUSSING THE EXTENDED DEFINITION OF REFUGEES*

FLÁVIA RODRIGUES DE CASTRO **
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO, BRASIL

ESTER SILVA
GABRIELA REIS
ANA FLÁVIA ESTEVAM***
UNILASALLE DO RIO DE JANEIRO, BRASIL

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar a importância de uma discussão séria sobre o que constitui violação de direitos humanos para fins de refúgio. Partindo de uma reflexão teórico-normativa sobre a formação da ordem internacional e do regime internacional de refugiados, buscamos utilizar o caso brasileiro a fim de desenvolver o argumento sobre a necessidade do debate articulado acerca da definição ampliada de refugiado. Esforços conjuntos de instituições governamentais, de parcelas da sociedade civil e de organizações internacionais emergem como necessários em um quadro de grande regulamentação sobre a mobilidade humana que ameaça enfraquecer o sistema de proteção do refúgio.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Refúgio. Definição de refugiado.

Abstract: The purpose of this article is to analyze the importance of a serious discussion about what constitutes a violation of human rights for refuge purposes. Starting from a theoretical-normative reflection on the formation of the international order and the international refugee regime, we sought to use the Brazilian case to develop the argument about the need for an articulated debate about the expanded refugee definition. Joint efforts by government institutions, civil society agencies and international organizations emerge as necessary within a

* Artigo recebido em 28/03/2018 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 10/04/2018.

Este texto resulta de investigação realizada com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito de uma bolsa de doutoramento (SFRH/BD/72253/2010).

** Doutoranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Bolsista pela FAPERJ – Prêmio Doutorado Nota 10. E-mail: flaviacastro.uff@gmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/5090373525534762>.

*** Acadêmicas do Curso de Relações Internacionais da Unilasalle, Rio de Janeiro. E-mails: ester.silva@soulasalle.br; gabriela.reis@soulasalle.br; ana.estevam@soulasalle.br.

framework of major regulation on human mobility that threatens to weaken the refugee protection system.

Keywords: Human Rights. Refugees. Definition of refugees.

1. INTRODUÇÃO

Apesar da Convenção de 1951, relativa ao estatuto do refugiado, e do Protocolo de 1967, que retira limitações geográficas e temporais da primeira, poderem facilmente ser vistos como marcos do sistema internacional de proteção do refugiado, nenhum deles discute os procedimentos para determinação de *status*. Assim, o processo para determinar a concessão do estatuto do refugiado fica a cargo de cada Estado. No Brasil, a lei 9.474 (1997) emerge como marco nacional de regulação e proteção dos sujeitos em situação de refúgio, trazendo inovações substanciais aos processos domésticos de determinação do *status*. Dentre elas, nos interessa aqui a inclusão da definição ampliada de refugiado. Assim, além dos motivos clássicos para concessão do estatuto do refúgio, previstos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, temos a adoção da “grave e generalizada violação de direitos humanos” como um fundamento mais amplo para a concessão do *status* de refugiado.

A inovação brasileira acompanhou um contexto maior que estava desenvolvendo-se nas Américas, inspirado pelo chamado espírito de Cartagena. Em 1984, a adoção da Declaração de Cartagena estendeu a definição de refugiado para incluir pessoas que fugiram de seu país de origem ou residência habitual porque sua vida, segurança ou liberdade foram (ou poderiam ser) ameaçadas pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, por conflitos internos, pela violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Cabe ressaltar aqui a influência que tal Declaração recebera do contexto africano, com a Convenção da Organização da Unidade Africana, de 1969, que havia buscado ampliar a definição de refugiado. Conforme podemos perceber a partir disso, houve um movimento intencional de tornar mais vaga a definição de refugiado a fim de incluir pessoas não previstas no estatuto do refúgio pelas razões especificadas nos marcos internacionais dos anos 1950 e 1960.

A adoção da definição ampliada de refugiado trouxe, porém, uma série de desafios para as práticas de fronteirização. Se tivemos, por um lado, a ampliação do critério para determinar o *status*, também tivemos, por outro, a dificuldade em aplicá-lo em prol dos solicitantes de refúgio. A partir disso, expomos aqui o objetivo do artigo, qual seja: refletir sobre a importância de uma discussão acerca do que constitui violação de direitos humanos para fins de refúgio. Partimos do caso brasileiro tendo em vista os debates suscitados pelo aumento vertiginoso do fluxo de venezuelanos que cruzaram a fronteira norte do país, entre 2017 e 2018. Apesar da presença da definição ampliada na legislação brasileira, não há consenso sobre sua aplicação nesse caso particular – ainda que o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) tenha instado os países que possuem tal definição em suas legislações a aplicá-la na determinação do *status* de refugiado dos venezuelanos. Nesse sentido, podemos refletir, a partir de um caso particular, sobre os desafios trazidos pela definição ampliada e sobre a necessidade que se impõe de debatê-la a fim de que a proteção dos refugiados não seja enfraquecida.

Embora seja fundamental a vinculação entre direitos humanos e refúgio, tendo em vista a criação de um regime internacional de refugiados relacionado diretamente com um regime internacional de direitos humanos, consideramos ausentes análises substanciais sobre a definição ampliada de refugiado. Expomos, assim, o interesse em discutir a violação de direitos humanos e sua relação com o próprio direito de refúgio. Para tanto, propomos uma análise que leve em consideração a emergência do regime internacional de refugiados dentro de uma determinada ordem de Estados soberanos que não só estabelece direitos, mas também fortalece funções de gerenciamento e regulação das pessoas.

A partir do exposto nos parágrafos anteriores, propomos a seguinte estrutura para o artigo: na primeira parte, buscaremos fazer uma revisão teórica crítica sobre a emergência do regime internacional de refugiados, analisando o seu surgimento dentro de uma dada ordem de Estados soberanos. Na segunda parte, traremos uma revisão dos principais instrumentos regionais que buscaram estabelecer uma definição ampliada de refugiado, discutindo a evolução do debate sobre o tema. Por fim, objetivamos demonstrar a importância da discussão tendo em vista o caso do fluxo de venezuelanos no Brasil e a falta que faz, para a proteção desses sujeitos, um consenso internacional sobre o que constitui violação de direitos humanos para fins de refúgio.

2. REGIME INTERNACIONAL DE REFUGIADOS E IMPOSIÇÃO DA ORDEM

A discussão acerca do regime internacional de refugiados passa necessariamente pela temática da formação e consolidação de uma dada ordem internacional. Teria sido apenas com a divisão do mundo em unidades políticas organizadas através do princípio da soberania vestfaliana, e com a posterior ascensão do nacionalismo, que a questão do refúgio foi adquirindo seus atuais contornos como um problema moderno a ser gerenciado pelo sistema de Estados através de suas instituições e regimes liberais. A consolidação dos Estados soberanos viabilizou a distinção entre o espaço público e o privado, entre o dentro e o fora, entre aqueles que pertencem a determinado território e os que são alheios e externos a ele (Walker, 1993). É, nesse sentido, que a figura do refugiado começa a ganhar forma, uma vez que enquanto houver fronteiras políticas construídas para separar Estados e criar claras definições de pertencimento e exclusão haverá refugiados – geralmente pensados como problema ou origem de crises a ser gerenciado por um regime internacional e suas práticas de regulação.

A consolidação da ordem nacional das coisas (Malkii, 1995) propicia, assim, a emergência da figura do refugiado e da necessária criação de um regime internacional para sua proteção e gerenciamento acordado pelos Estados modernos, com soluções que passam sempre pela re-articulação do sujeito a um Estado como condição para exercício de direitos. Vemos, então, como nos diz Hannah Arendt (2012), a necessária articulação entre os Direitos do Homem e os direitos como cidadão de um Estado. A velha trindade Estado-povo-território, nos termos de Arendt, permanece central na atual configuração política moderna e o refugiado apresenta-se como um problema ou fonte de crise apenas em um mundo fundamentalmente orientado por esta trindade. A figura do refugiado só é um problema porque o mundo é dividido em uma pluralidade de Estados nos quais as populações humanas são segmentadas, ordenadas e governadas (Larner e Walters, 2004). Vale notar que o conceito de “soluções duráveis” no regime internacional de refugiados reforça a cidadania como a forma ideal e normal de vida. Uma solução permanente ao problema do refugiado é uma que o transforma novamente em cidadão e re-estabelece o vínculo regulatório cidadão-Estado. As três soluções duráveis aceitáveis – repatriação ao país de origem, integração no país de refúgio e reassentamento em um terceiro

país, afirmam o valor da cidadania e dos Estados a fim de que seja possível desfrutar de todos os bens que são geralmente ligados aos direitos humanos.

O regime internacional de proteção a refugiados é um regime composto pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), de 1950, pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967. Um dos objetivos básicos do ACNUR consiste em assistir a qualquer pessoa que se encontra fora de seu país de origem ou residência habitual e não pode ou não quer regressar ao mesmo por medo de perseguição. Assim, junto com a Convenção e o Protocolo, o ACNUR compõe o arcabouço do regime internacional de refugiados. Podemos mencionar como principal contribuição de tal regime a identificação daqueles que possuem o direito da proteção internacional através do estatuto do refúgio. Por meio desse sistema de proteção, passa a ser reconhecida a fuga por fundado temor de perseguição em função de raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou filiação social. Consideramos também importante destacar que o regime internacional de refugiados relaciona-se diretamente com o regime internacional dos direitos humanos, tendo sido estabelecido poucos anos depois deste.

A formulação e o desenvolvimento do regime internacional de refugiados se dão no contexto da emergência da ordem internacional do pós Segunda Guerra, com a busca pela criação de um contexto político-normativo liberal-democrático-de-direitos-humanos. Conforme nos diz Barnett (1997), analisando alguns relatórios produzidos no âmbito da ONU no contexto pós-Segunda Guerra, há uma busca por construir uma ordem internacional liberal legítima a partir da ONU como o local para legitimação dessa ordem particular. A organização funciona, assim, como agente de integração normativa, que deve assegurar a aceitação de países do chamado Terceiro Mundo à ordem internacional liberal que deve ser erigida sobre princípios postos como universais, aumentando o número de atores comprometidos com o projeto liberal. Como nos lembra esse autor, a ordem é fundada não apenas em um equilíbrio estável de poder, mas também em um conjunto de princípios de legitimação, uma vez que, sem normas, a força é insuficiente e muito custosa.

O acima exposto nos leva a refletir, então, sobre a produção da ordem internacional como esforço consciente e particular de um grupo de Estados ocidentais e a teorização de autores que, conforme diriam Inayatullah e Blaney (2004), são obcecados pela ordem como um problema permanente da vida política. A perspectiva exposta não só por Huntington (1996),

mas também por Ikenberry (2004), afirma o pluralismo moral como um desafio à idéia liberal de que o arranjo político básico que define uma sociedade liberal é neutro e, assim, aceitável a todos. Os valores representados pelas forças civilizacionais são tidos como irreconciliáveis – a coexistência requer o isolamento mútuo das partes ou a subordinação de uma parte à outra. Podemos ver, assim, a expressão do desejo de erradicar o “outro”, representado não só pela idéia do Choque de Civilizações (Huntington, 1996), mas também pelas premissas expostas por Ikenberry como parte de uma grande estratégia liberal.

O regime internacional de refugiados não pode ser dissociado, assim, desse contexto de criação e manutenção de uma ordem internacional particular, segundo princípios de determinados Estados ocidentais. Nesse sentido, o movimento de pessoas é um assunto altamente regulado e o regime de refugiados é um sistema, dentre vários, que é preocupado com a regulação do movimento entre Estados. O regime de refugiados oferece proteção internacional, mas essa proteção é concebida porque os Estados concordaram em tratar os não-cidadãos de determinada forma. As formas de proteção oferecidas voluntariamente pelos Estados estão circunscritas pela norma regulatória Estado-cidadão, que cria uma hierarquia internacional de direitos e obrigações. Os refugiados são sujeitos, então, a uma série de práticas regulatórias e disciplinares. O regime internacional de refugiados é a chave para o governo dos refugiados, legitimando certos tipos de interações e soluções políticas.

Tendo em mente o contexto mais amplo de formação do regime internacional, analisamos a seguir alguns dos principais instrumentos regionais responsáveis por propor a ampliação da definição de refugiado para fins de aplicação do estatuto, de acordo com os acordos estabelecidos entre os Estados e segundo seus interesses.

3. INSTRUMENTOS REGIONAIS DE AMPLIAÇÃO DA DEFINIÇÃO DE REFUGIADO

A Convenção da antiga Organização da Unidade Africana (OUA), atual União Africana, que rege os aspectos específicos da questão do refúgio, foi o primeiro instrumento regional no território africano a adotar a definição ampliada de refugiado. Foi criado em 1969 com o objetivo de proteger os migrantes forçados que cresciam em grande número em virtude dos conflitos

causados pelo fim do espólio e da violência colonial na África. Posteriormente, tal instrumento serviria de inspiração aos Estados da América Latina, interessados também na ampliação dos termos que baseiam a concessão do *status* de refugiado.

Para os Estados do continente africano, o “fundado temor de perseguição” não era um critério suficientemente amplo para abranger todas as situações dos refugiados na África. Logo, percebeu-se a necessidade de criar uma definição complementar que atendesse às características específicas dos refugiados que surgiam em contexto posterior à década de 1950, o que constituiu a primeira experiência regional na elaboração de instrumentos de proteção a esse grupo. Para a Convenção da OUA, além da definição proposta pela Convenção de 1951, o termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou acontecimentos que perturbem a ordem pública, seja obrigado a deixar seu país de residência.

Desse modo, não se exige do solicitante de refúgio o fundado temor de perseguição de maneira individualizada, isto é, para fins de concessão do *status* de refugiado não seria necessário que cada solicitante apresentasse um temor individual de ser perseguido tendo em vista sua trajetória de vida ou uma situação pontual no país de origem que tivesse impacto específico e direto sobre sua segurança. Entra em cena, assim, um critério coletivo de aplicação do estatuto do refúgio que passa a considerar ameaças mais difusas que afetam os nacionais ou residentes de algum Estado ou região. A violação massiva de direitos humanos passa a ser entendida, então, como um dos fatores que levam ao deslocamento forçado de pessoas em busca de refúgio, legitimando as solicitações apresentadas a partir de tal base argumentativa.

Já no contexto das Américas, a Declaração de Cartagena de 1984, inspirada pelo movimento que ocorrera nos Estados africanos, também procura ampliar a definição de refugiado, de modo a incluir critérios mais coletivos e menos individualizados de perseguição. A busca por uma definição ampliada de refugiado é reforçada pela necessidade dos Estados latino-americanos em lidar com fluxos em massa de pessoas e aumentos significativos nas solicitações de refúgio. Levando em consideração as dificuldades que a região encontrava de acolher estes sujeitos, bem como suas condições econômicas desfavoráveis, o documento é proposto como parte de uma tentativa de superar obstáculos para um melhor funcionamento no sistema de proteção dos direitos humanos na América Latina. Dessa maneira, além de reconhecer os

critérios estabelecidos pela Convenção de 1951, que proveu a definição clássica de refugiado, e do Protocolo de 1967, que retirou limitações geográficas e temporais do documento anterior, a Declaração de Cartagena ampliou os termos para definição da figura do refugiado, reconhecendo violações de direitos humanos como base para o refúgio.

A Declaração de Cartagena estabeleceu, assim, a necessidade da extensão da definição de refugiado, levando diretamente em consideração o previsto na Convenção da OUA, recomendando que o estatuto do refugiado na região deveria considerar, além dos elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, a fuga em função de ameaças à vida, à segurança e à liberdade no país de origem como razão fundada para a concessão do refúgio. Assim, ameaças à vida, à segurança e à liberdade deveriam ser consideradas sempre que envolvessem violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Neste mesmo contexto, o documento também estabeleceu a natureza pacífica, apolítica e humanitária do reconhecimento da condição de refugiado, reforçando o princípio internacionalmente aceito de que o refúgio não deve ser interpretado como ato político inamistoso contra o país de origem do solicitante, uma vez que tenha sido concedido. Em outras palavras, a nacionalidade do solicitante de refúgio e as relações políticas com determinado Estado não deveriam influenciar na aplicação prática do estatuto, respeitando o critério humanitário e apolítico da proteção através do refúgio.

Outro evento que marca tais esforços coletivos e regionais, que também fazia referência à Declaração de Cartagena, a CIREFCA — Conferência Internacional sobre os Refugiados da América Central — foi uma conferência convocada em 1989, contudo os motivos que levaram à sua consolidação surgiram alguns anos antes. Por conta das guerras civis envolvendo El Salvador, Guatemala e Nicarágua, nos anos 1980, mais de dois milhões de pessoas foram desenraizadas e submetidas a violações dos direitos humanos. Nesse cenário, toda a América Central acabou envolvida pelos movimentos de refugiados por conta dos conflitos regionais. Países como Belize, Costa Rica e Honduras, por exemplo, estavam devastados pela guerra e, além destes, o México e os EUA se viram envolvidos na questão ao receberem um grande número de refugiados que pediam abrigo. Porém, foi somente em agosto de 1987 que os acordos de Esquipulas II foram assinados pelos cinco Presidentes centro-americanos, definindo, assim,

planos para uma paz que pudesse ser firme e duradoura e, desta forma, reconhecendo que aspectos como paz, reforma política, desenvolvimento e deslocamento de populações não se separaram. Dois anos depois, em maio de 1989, iniciou-se o processo CIREFCA, impulsionado pelos acordos de Esquipulas II. Os cinco governos da América Central convocaram a CIREFCA, adotando uma abordagem que envolvia dimensões humanitária, política e de desenvolvimento do problema dos refugiados.

Na CIREFCA, no que tange ao plano de ação, uma série de importantes objetivos foram elencados. Em relação àqueles que não estavam em risco, o documento apelava para que voltassem em segurança aos países de origem. Requisitava, também, aos países receptores dos refugiados, que instalassem e integrassem aqueles que não pudessem regressar. Além desses objetivos, incluía um compromisso que visava implementar programas de desenvolvimento com vistas a beneficiar refugiados, retornados e pessoas deslocadas, além de residentes locais. Apesar dessa agenda ampla, nos interessa aqui diretamente as considerações realizadas pela CIREFCA em relação à Declaração de Cartagena e, portanto, que dizem respeito à definição ampliada de refugiado que estava sendo adotada na região das Américas a partir da inspiração do modelo africano.

A CIREFCA recorre à definição ampliada adotada em Cartagena, em 1984, avaliando o marco e seus princípios consagrados, sem deixar de reconhecer a influência da Convenção da OUA, de 1969, que ampliara a definição de refugiado no contexto africano de modo a incluir pessoas vítimas de agressão externa, ocupação ou dominação exterior, e acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em parte ou em todo o território do seu país de origem. A partir disso, o documento da CIREFCA reconhece que um desenvolvimento similar ocorreu nas Américas com Cartagena, cuja definição ampliada de refugiado passou a demandar duas coisas: 1) que exista uma ameaça à vida, à segurança ou à liberdade; e 2) que essa ameaça seja resultado de um dos cinco elementos: violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Para o documento, ainda, os elementos citados devem ser interpretados à luz do Direito Internacional Humanitário relativo aos conflitos armados (internacional ou interno). Ficaria claro, aqui, que a violência generalizada deve ser interpretada como conflito armado – e que tal violência precisaria ser contínua, geral e sustentada. Como

violação massiva de direitos humanos, o documento afirma que deve ser considerada a negação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de forma também grave e sistemática. Por fim, cabe sublinhar que o documento estabelece que o elemento “outras circunstâncias” não deve ser interpretado como resultado de desastres naturais, mas apenas resultado de ações humanas e, além disso, que os migrantes econômicos não devem ser confundidos com as vítimas de desastres naturais.

Na tentativa de esclarecer a definição ampliada adotada em Cartagena, o documento da CIREFCA acaba por levantar outras dúvidas e questões importantes para a discussão proposta aqui. Por um lado, o documento traz a intenção de Cartagena de manter uma interpretação ampla da condição do refúgio, reafirmando que os elementos da nova definição foram redigidos propositalmente de forma ampla a fim de abarcar pessoas em necessidade de proteção internacional. Por outro lado, o documento também procura limitar os elementos da definição para que sejam restritos ao conflito armado (internacional ou doméstico). Ao mesmo tempo, tal conflito armado deveria ser visto como violência contínua, geral e sustentada. Porém, nada é dito sobre o que isso significaria na prática e as questões que levanta: quanto tempo precisaria durar um conflito para que fosse considerada uma violência contínua e sustentada? O que significa o caráter geral do conflito? Deve afetar necessariamente todas as partes do território do Estado? Se, por exemplo, a resposta a esta última questão for afirmativa, teríamos um afastamento do chamado espírito de Cartagena de sua inspiração última e fundamental, o contexto africano da OUA, que reconhece acontecimentos que perturbem a ordem pública **em parte** ou na totalidade do país.

Por fim, há que se considerar que a interpretação de violação massiva dos direitos humanos como negação de direitos políticos, econômicos, sociais e culturais de forma grave e sistemática ajuda pouco – ou nada – na tentativa de interpretar este elemento, sem nenhuma elaboração sobre quais seriam tais direitos considerados ou sobre o movimento duplo que o documento faz ao elaborar, de um lado, uma interpretação mais restrita voltada para conflito armado e ao ampliar, por outro, a definição de refugiado em apenas um parágrafo pouco esclarecedor sobre violação massiva de direitos humanos. Nesse sentido, e levando em consideração tais críticas, o caso brasileiro emerge como evidência da necessidade de retomar

um debate sério sobre a definição ampliada de refugiado e o que constituiria violação massiva de direitos humanos para fins de refúgio.

4. O CASO BRASILEIRO E A NECESSIDADE DO DEBATE

A partir de 2015 houve um grande fluxo de pessoas deixando a Venezuela devido à crise política e socioeconômica que se alastrou pelo país. A Venezuela foi liderada por Hugo Chávez durante 16 anos, de 1998-2013, e sua política econômica foi voltada para a exportação de petróleo, pois o país comporta uma das maiores reservas de petróleo do mundo. Todavia, com a queda do preço do petróleo em 2014, somada aos problemas internos, o país viu-se em uma estagnação econômica e início de grave crise política. Nicolas Maduro tornou-se a nova liderança do país caribenho, depois da morte de Chávez em 2013, em um cenário no qual crescia a oposição contra o regime chavista. A crise passa a estender-se ao plano político, econômico e social, sendo a falta de produtos básicos, medicamentos, e a violência crescente no país, alguns dos principais fatores de agravamento desse cenário caótico.

Segundo a Organização Internacional para Migração (OIM, 2018), o número de venezuelanos deslocados já atingiu a marca de 3 (três) milhões. Ainda segundo a OIM, a América Latina e o Caribe abriga cerca de 2,4 milhões venezuelanos. Entre os países que mais recebem migrantes venezuelanos, encontra-se o Brasil, que segundo a OIM, de 2014 a 2018 recebeu 50 mil venezuelanos. Os números do Brasil são modestos se compararmos com países como Colômbia que abriga cerca de 870 mil do fluxo venezuelano ou, ainda, o Peru que abriga cerca de 350 mil (OIM, 2018). No que se refere ao número das solicitações de refúgio no Brasil por parte da população venezuelana, 65.846 solicitações foram realizadas no país até o final de setembro de 2018, enquanto em abril do mesmo ano esse número era de 32.700 pedidos.

O fluxo venezuelano chega ao Brasil principalmente através de sua fronteira norte com a Venezuela, que fica localizada no Estado de Roraima. As cidades de Pacaraima e Boa Vista abrigam a maioria dos venezuelanos que atravessa a fronteira, entretanto, devido às duas cidades comportarem uma pequena população, o governo de Roraima tem se queixado de que os órgãos públicos da cidade não possuem recursos e infraestrutura suficientes para comportar este fluxo populacional. Segundo o governo da cidade de Boa Vista, órgãos públicos como hospitais e

escolas estão funcionando acima de sua capacidade devido à estadia dos venezuelanos, o que fez com que o estado de Roraima decretasse situação de emergência na saúde em dezembro de 2016. Além disso, a indiferença do governo brasileiro diante da atual situação também é criticada pelo governo de Roraima e pelas instituições da Sociedade Civil, que tem feito o papel vital na ajuda humanitária a esta população. Uma tentativa de transformar este quadro tem sido o processo de interiorização dos venezuelanos promovido pelo governo brasileiro em parceria com o ACNUR e a OIM, a fim de que aqueles que assim desejarem possam ser transferidos para outras regiões do país.

Apesar do grande fluxo de venezuelanos e do reconhecimento internacional da situação de grave crise política e econômica na Venezuela, o governo brasileiro e as demais instituições envolvidas no processo de concessão do *status* de refugiado não possuem posição clara sobre o tema. Segundo a nota de orientação sobre o fluxo de venezuelanos, lançada em março de 2018 pelo ACNUR, se um Estado adotou em sua legislação nacional os critérios da definição ampliada de refugiado, estabelecidos pela Declaração de Cartagena, o ACNUR os encoraja a aplicá-los no caso dos venezuelanos. O documento afirma, ainda, que tendo em vista as informações disponíveis sobre a Venezuela, as razões que motivaram o deslocamento de seus nacionais se enquadrariam no espírito de Cartagena, resultando na necessidade de concessão da proteção internacional por meio do estatuto do refúgio, inclusive através do processamento de casos acelerado ou simplificado. Em outras palavras, assim como no caso do fluxo de sírios que chegam ao país, o ACNUR recomenda através de sua nota a adoção da definição ampliada de refugiados para concessão do refúgio aos nacionais venezuelanos que entrarem com o processo de solicitação no Brasil (e em outros países da região que também tenham adotado a definição ampliada em sua legislação nacional).

Desde 1997, com a promulgação da lei 9.474, que regulamenta a proteção nacional dos refugiados, temos a inclusão da definição ampliada de refugiado na legislação brasileira. Assim, deveria ser reconhecido como refugiado todo indivíduo que, além dos critérios clássicos¹ estabelecidos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, é obrigado a deixar seu país de origem e buscar refúgio em outro país devido à grave e generalizada violação de direitos humanos. O mesmo marco regulatório e de proteção encarregou-se de criar um corpo

¹ Raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

administrativo multiministerial para examinar as solicitações de refúgio – o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), composto por: Ministério da Justiça, que o preside; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Trabalho; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Departamento da Polícia Federal; ONG representante da sociedade civil (Cáritas); e representante do ACNUR (membro convidado, com direito a voz, sem voto). Emerge, assim, um espaço coletivo de barganha no qual a sociedade civil participa através de seu representante oficial, a Cáritas, ainda que o Ministério da Justiça tenha o poder da decisão final, especialmente em casos nos quais não há consenso dos membros do Comitê.

Nos espaços coletivos de debate e discussão não só das solicitações de refúgio, mas também das principais questões que dizem respeito ao tema, permanecem os questionamentos acerca da posição a ser tomada no caso venezuelano. Apesar da nota divulgada pelo ACNUR, em março de 2018, os membros do CONARE não chegaram a nenhum acordo (até a data de publicação deste artigo) sobre a aplicação ou não da definição ampliada para reconhecimento dos venezuelanos enquanto refugiados. Em entrevista², funcionários da Cáritas (RJ e SP), da Defensoria Pública da União (que participa das discussões sobre o tema) e do ACNUR afirmam que as discussões acerca da aplicação da definição ampliada no caso venezuelano estão sendo adiadas para o ano de 2019, tendo em vista o governo de transição, e que nenhuma posição oficial foi tomada pelo CONARE, que decidiu retirar da pauta das reuniões a discussão sobre o tema.

Um(a) funcionário(a) da Cáritas que atua nesses espaços coletivos associados ao CONARE chegou a afirmar que o debate é difícil e polêmico e que, apesar da posição do ACNUR, nem mesmo toda a sociedade civil está convicta de que o reconhecimento dos venezuelanos como refugiados seria a melhor opção. O entrevistado afirma, ainda, a necessidade e a importância em se fazer tal debate, levando em consideração as especificidades³ da população – isto é, no caso dos venezuelanos, muitos precisam cruzar constantemente a fronteira de volta para a Venezuela para levar produtos ou dinheiro para familiares ou amigos que ficaram no país

² Entrevistas foram conduzidas com alguns dos atores que participam do sistema brasileiro de refúgio e também com solicitantes de refúgio da Venezuela. Nenhum nome será citado no decorrer do artigo.

³ Tais especificidades, de acordo com entrevistados da Defensoria Pública da União, estão sendo levantadas também pela Polícia Federal para argumentar sobre a suposta inadequação do refúgio para a população venezuelana. De acordo com o defensor público entrevistado, porém, cabe ao venezuelano escolher se o refúgio é ou não a melhor opção para si mesmo, considerando os pontos fortes e fracos no que diz respeito à sua situação pessoal.

(o que não pode ser feito com a solicitação e reconhecimento da condição de refugiado). Ao mesmo tempo, a fala do funcionário evidenciou outro ponto importante para a discussão: o fato de que alguns venezuelanos afirmam ser refugiados e o fazem de modo a construir uma contranarrativa à idéia de que são migrantes, reivindicando direitos que são próprios dos refugiados e evidenciando seu exercício de potência na disputa dos significados construídos em torno da figura do venezuelano em movimento.

Em entrevista, um solicitante de refúgio da Venezuela afirmou que se considera refugiado, apesar de ser visto como migrante em muitos espaços desse universo do refúgio pelos quais transitou no Rio de Janeiro, sendo tratado também como se o seu caso fosse menos urgente e importante. Ele afirma, ainda, que pela sua perspectiva a situação na Venezuela pode ser interpretada como uma crise política que gerou uma crise social e econômica, e não o contrário. Para o solicitante, que aguarda a avaliação do seu pedido há três anos, o conceito de refugiado passa a ser em seu caso uma afirmação política que busca chamar a atenção para a violação de direitos humanos que ocorre em seu país, com medidas diversas de controle político, social e econômico de seus nacionais. Ele também ressalta o fato de que, em sua percepção, há uma questão ideológica importante nesse processo de reconhecimento do venezuelano enquanto refugiado, uma vez que algumas pessoas preferem classificar os nacionais da Venezuela como migrantes econômicos para não ter que admitir que um determinado modelo político e econômico de viés socialista teria fracassado no país. O solicitante declara, por fim, que deseja ser reconhecido como refugiado para que os países da região, como o Brasil, “reconheçam a verdadeira violação de direitos que tem dentro da Venezuela”.

O quadro esboçado nos últimos parágrafos chama a atenção para o que entendemos nesse artigo como a necessidade do debate em espaços coletivos sobre a aplicação da definição ampliada de refugiado e, portanto, sobre o que deve ser considerado como violação de direitos humanos para fins de refúgio. Os instrumentos regionais abordados aqui, responsáveis por movimentar as discussões acerca da temática, não avançaram o suficiente na reflexão sobre quais são os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais que devem ser considerados pelo estatuto do refúgio. Reconhecemos, nesse cenário, a intenção primordial em deixar como matéria ampla tal assunto, preservando o espírito de Cartagena que buscava lidar com as falhas no regime internacional de proteção, que não funcionava para abarcar determinadas pessoas

também em situação vulnerável após as décadas de 1950 e 1960, quando os marcos internacionais foram estabelecidos. Porém, ao nos depararmos com o caso brasileiro que buscamos apresentar aqui de maneira sucinta, torna-se evidente a necessidade de debates coletivos sobre o tema a fim de que a amplitude da definição de refugiado não enfraqueça o próprio sistema de proteção, deixando de fora as pessoas que, em última instância, deveria se preocupar em proteger. Por fim, consideramos crucial a discussão a fim de que o estatuto do refúgio não fique relegado apenas a disputas políticas entre Estados e seus diferentes agentes e instituições, enfraquecendo seu fundamento jurídico.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo partiu da consideração primordial de que, apesar da existência de um regime internacional de refugiados e de marcos regionais significativos no que tange à definição da categoria do refugiado, não há análises substanciais sobre a definição ampliada e sua aplicação na prática dos Estados. Embora reconheçamos a dificuldade em avaliar como tal definição tem sido colocada em prática pelo Estado brasileiro, tendo em vista a aura de confidencialidade e sigilo que perpassa os processos de refúgio no país, procuramos expor aqui a necessidade do debate em torno do tema. Para tanto, partimos de um cenário maior de formação de um regime internacional de refugiados dentro de uma dada ordem soberanista, para só então expor de maneira mais particular não somente os cenários regionais que buscam definir a categoria do refugiado, mas também o caso específico do Brasil em sua oscilação quanto ao fluxo de venezuelanos e sua categorização. Torna-se importante reconhecer, assim, as disputas de narrativas existentes nesse contexto que evidenciam não só forças políticas e sociais de regulação e controle do movimento de pessoas, mas também a potência daqueles que apresentam suas lutas diárias por direitos, seja em seu país de origem, seja no país de suposta acolhida.

Cabe ressaltar, por fim, que não nos interessa aqui propor uma defesa da concessão do *status* de refugiado aos venezuelanos, mas sim evidenciar a importância de um debate coletivo sobre o tema, especialmente para as comunidades de acadêmicos e profissionais de instituições da sociedade civil, do governo brasileiro e de organizações internacionais. Nesse sentido, o posicionamento do ACNUR no tema, realizado através de nota oficial no primeiro semestre de

2018, surge como uma oportunidade significativa para a abertura dessas discussões que, uma vez mais, poderiam reunir os países das Américas em torno da busca por mais justiça e transparência nos mecanismos de proteção. O cenário parece demandar, sob perspectiva que procuramos expor aqui, uma atuação conjunta que leve em consideração o estatuto do refúgio como um direito, e não apenas como fruto de disputas políticas. Apesar de ser tratado em diversos discursos oficiais como instrumento meramente humanitário e, portanto, apolítico, as práticas nesse universo apontam para outra direção, levantando a importância de fatores como nacionalidade e orientação dos Estados e de seus atores como relevantes no processo de determinação da condição refugiada. Argumentamos, então, que é fundamental discutir a aplicação da definição ampliada a fim de que o sistema de proteção internacional por meio do refúgio não seja enfraquecido, afetando a concessão de direitos aos sujeitos em movimento.

REFERÊNCIAS

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ACNUR, 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/13/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 15 Jun de 2017.

_____. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ACNUR, 1967. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967. Acesso em: 15 Jun de 2017.

_____. **Nota de Orientação sobre o Fluxo de Venezuelanos**. Genebra: ACNUR, 2018. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5aa161014>. Acesso em: 29 Nov de 2018.

ARENDDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BARNETT, Michael. Bringing in the New World Order: Liberalism, Legitimacy, and the United Nations. **World Politics**, 49(4), pp.526-551, 1997.

BRASIL. **Lei 9.474, de 22 de Julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Acesso em: 14 Jun de 2017.

CIREFCA, **Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos: Resolución de la Asamblea General**, A/RES/44/139, 1989. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/5236d2604.html>. Acesso em: 24 Out de 2018.

DECLARAÇÃO de Cartagena. **Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários**. Cartagena, 1984. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 24 Out de 2018.

HUNTINGTON, Samuel. **The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order**. Nova Iorque: Simon and Schuster, 1996.

IKENBERRY, John. America's Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-War Era. Em: IKENBERRY, John. **American Foreign Policy**. Nova Iorque: Longman, pp.274-297, 2004.

INAYATULLAH, Naeem; BLANEY, David. **International Relations and the Problem of Difference**. Nova Iorque: Routledge, 2004.

LARNER, Wendy; WALTERS, William. **Global Governmentality: Governing International Spaces**. London: Routledge, 2004.

MALKII, Lisa. National Geographic: the Rooting of Peoples and the Territorialization of National Identity among Scholars and Refugees. **Cultural Anthropology**, 7(1), pp.24-44, 1995.

OIM. **Number of refugees and migrants from Venezuela reaches three million**. 2018. Disponível em: <https://www.iom.int/news/number-refugees-and-migrants-venezuela-reaches-three-million-0> Acesso em: 20 Nov de 2018.

OIM. **Migration Trends in the Americas**. 2018. Disponível em: [http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias Migratorias Nacionales en Americas Venezuela EN Julio 2018 web.pdf](http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas_Venezuela_EN_Julio_2018_web.pdf) Acesso em: 20 Nov de 2018.

WALKER, R.B.J. **Inside/Outside: International Relations as Political Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

Universidade Católica de Petrópolis
Centro de Teologia e Humanidades
Rua Benjamin Constant, 213 – Centro – Petrópolis
Tel: (24) 2244-4000
lexhumana@ucp.br
<http://seer.ucp.br/seer/index.php?journal=LexHumana>



DE CASTRO, Flávia Rodrigues et al. Violação de direitos humanos para fins de refúgio: discutindo a definição ampliada de refugiado. **Lex Humana**, v. 10, n. 1, 2018. ISSN 2175-0947. Disponível em: <http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1605>.
