

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS
FACULDADE DE DIREITO**

ARTHUR CICILIATI SPADA

**MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS:
A ACOLHIDA HUMANITÁRIA AOS VENEZUELANOS NO BRASIL À
LUZ DA JURISDIÇÃO NACIONAL E DO SISTEMA INTERAMERICANO
DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS**

Campinas
2020

ARTHUR CICILIATI SPADA

MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS:
A ACOLHIDA HUMANITÁRIA AOS VENEZUELANOS NO BRASIL À
LUZ DA JURISDIÇÃO NACIONAL E DO SISTEMA INTERAMERICANO
DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Direito da Faculdade de Direito para
obtenção do título de Mestre em Direito

Área de concentração: Cooperação Internacional e
Direitos Humanos

Orientador: Prof. Dr. Pedro Pulzatto Peruzzo

Campinas
2020

Ficha catalográfica elaborada por Vanessa da Silveira CRB 8/8423
Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI - PUC-Campinas

301.326
S732m

Spada, Arthur Ciciliati

Migrações e direitos humanos: acolhida humanitária aos venezuelanos no Brasil à luz da jurisdição nacional e do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humano / Arthur Ciciliati Spada. - Campinas: PUC-Campinas, 2021.

107 f.: il.

Orientador: Pedro Pulzatto Peruzzo.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2021.

Inclui bibliografia.

1. Migração . 2. Direitos humanos. 3. Cooperação internacional . I, Peruzzo, Pedro Pulzatto. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDD - 22. ed. 301.326

ARTHUR CICILIATI SPADA
MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS: A ACOLHIDA
HUMANITÁRIA AOS VENEZUELANOS NO BRASIL À
LUZ DA JURISDIÇÃO NACIONAL E DO SISTEMA
INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS
HUMANOS

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado em Direito da PUC-Campinas, e aprovada pela Banca Examinadora.

APROVADA: 10 de dezembro de 2020.



DR. MARCUS MAURER DE SALLES (UNIFESP)



DR GUILHERME PEREZ CABRAL (PUC-CAMPINAS)



DR PEDRO PULZATTO PERUZZO – Presidente (PUC-CAMPINAS)

Aos meus pais, **José Sebastião** e **Maria Teresa**, por sempre acreditarem em mim e por terem abdicado de parte de suas vidas em prol das conquistas e da felicidade de seus filhos.

À minha noiva **Bárbara**, por todo amor, compreensão e incentivo diário nessa jornada, e à sua família, também, pelo apoio.

Ao meu irmão **Ettore**, por sua preocupação, companheirismo, estímulo e parceria.

Aos demais amigos e toda minha família, em especial, aos meus avós *Eduardo, Renato e Aparecida (in memorian)* e **Mariana**, que são exemplos, até hoje, de caráter, afeto e superação e que, acima de tudo, foram e são essenciais na construção dos valores e união de nossa família.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Ao orientador e amigo, **Prof. Dr. Pedro Peruzzo**, pela competência, disciplina, atenção e respeito com que conduziu este trabalho, desde os debates, ideias e artigos iniciais até a sua síntese. Sem dúvida, sua dedicação proporcionou ganhos inestimáveis nesse processo e seus ensinamentos foram essenciais para lapidar esse projeto.

Aos Professores **Dr. Lucas** e **Dr. Guilherme**, pelas valiosas contribuições no Exame de Qualificação.

À PUC-Campinas e seus funcionários, principalmente, todo corpo docente e Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito.

A todos os amigos da primeira turma do Mestrado em Direito da PUC-Campinas, que me acompanharam nessa trajetória.

“O valor duma coisa consiste muitas vezes não no que se ganha ao adquiri-la, mas sim no que se faz para obtê-la. ”

Friedrich W. Nietzsche

RESUMO

O presente trabalho apresenta uma análise interdisciplinar sobre a acolhida aos venezuelanos no Brasil. A motivação desse estudo advém da identificação de problemas relativos às medidas administrativas adotadas pelo Brasil para a regularização jurídica desses migrantes no país, como é o caso de, simultaneamente, outorgar a condição de refugiado a uma parcela desses venezuelanos (cerca de 13%) e de conceder a residência provisória através de uma Portaria Interministerial (nº 9 de 2018), que pode, sobretudo, ser revogada a qualquer momento. Tais medidas estão ligadas a decisões governamentais imediatistas, sem sintonia com políticas de acolhida e, por conseguinte, se distanciam de princípios humanitários do próprio ordenamento brasileiro e do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. Com substrato nos reflexos da globalização e na crise humanitária venezuelana, o objetivo é verificar a possibilidade de defender, com base na jurisdição nacional e nos parâmetros de governança da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a acolhida humanitária a esses migrantes como uma política de estado do Brasil, fundada em sua agenda para os direitos humanos, e não como mera liberalidade executiva vinculada a uma opção governamental. A hipótese, confirmada na presente pesquisa e respaldada no caput do artigo 5º da Constituição Federal, bem como, considerando que a acolhida humanitária se materializa em Lei Ordinária por um visto temporário ou permanente que permite a residência (artigos 14, I, “c” e 30º, I, “c” da Lei de Migração), é a de que é possível defender essa acolhida como uma política de estado decorrente dos princípios constitucionais de prevalência dos direitos humanos (artigo 4º, inciso II) e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (artigo 4º, inciso IX), além do amparo da própria Lei de Migração e dos compromissos internacionais assumidos pelo país no âmbito da Organização dos Estados Americanos decorrentes de tratados e de decisões que envolvem casos de migrações e deslocamentos internos da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Para atingir o objetivo proposto, o método aplicado no trabalho está baseado no problema identificado e nas ferramentas de avaliação empregadas, quais sejam, a coleta e análise de documentos legislativos, tratados internacionais, decisões judiciais e bibliografias jurídicas e internacionalistas. Diante desse percurso e ferramentas procedimentais, busca-se confirmar a hipótese de que a acolhida humanitária deve ser entendida como política de estado no Brasil frente à migração dos venezuelanos, que, ademais, representam um povo vizinho que habita o mesmo contexto regional do qual os brasileiros também fazem parte.

Palavras-chave: Migrações, Direitos humanos, Cooperação internacional, Acolhida humanitária.

ABSTRACT

The present work presents an interdisciplinary analysis on the welcome to Venezuelans in Brazil. The motivation of this study comes from the identification of problems related to the administrative measures adopted by Brazil for the legal regularization of these migrants in the country, as is the case of simultaneously granting refugee status to a small portion of these Venezuelans (about 13%) and to grant temporary residence through an Interministerial Ordinance (No. 9 of 2018), that can, above all, be revoked at any time. Such measures are linked to immediate governmental decisions, out of step with reception policies and, therefore, are distant from humanitarian principles of the Brazilian order and of the Inter-American System for the Protection of Human Rights. Based on the reflexes of globalization and the Venezuelan humanitarian crisis, the objective is to verify the possibility of defending, based on national jurisdiction and the governance parameters of the Inter-American Court of Human Rights, the humanitarian reception of these migrants as a State policy of the Brazil, founded on its human rights agenda, and not as a mere executive liberality linked to a governmental option. The hypothesis, confirmed in the present research and supported in the caput of article 5 of the Federal Constitution, as well as, considering that the humanitarian reception materializes in Ordinary Law by a temporary or permanent visa that allows the residence (articles 14, I, “c” and 30, I, “c” of the Migration Law), is that it is possible to defend this acceptance as a State policy arising from the constitutional principles of the prevalence of human rights (article 4, item II) and cooperation between peoples for the progress of humanity (article 4, item IX), in addition to the protection of the Migration Law itself and the international commitments assumed by the country within the framework of the Organization of American States resulting from treaties and decisions involving cases of migration and internal displacement of the Inter-American Court of Human Rights. To achieve the proposed objective, the method applied in the work is based on the identified problem and the evaluation tools used, namely, the collection and analysis of legislative documents, international treaties, judicial decisions and legal and internationalist bibliographies. Given this path and procedural tools, we seek to confirm the hypothesis that humanitarian reception should be understood as a state policy in Brazil in the face of the migration of Venezuelans, who, moreover, represent a neighboring people who inhabit the same regional context in which the Brazilians are also part of it.

Keywords: Migration, Human rights, International cooperation, Humanitarian reception.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	CONTEXTO POLÍTICO SUL-AMERICANO, MIGRAÇÕES E A AGENDA BRASILEIRA PARA OS DIREITOS HUMANOS: UM PANORAMA INTERDISCIPLINAR	
2.1	A temática migratória inserida nas Relações Internacionais: reflexões acerca da vertente Construtivista e da agenda brasileira para os direitos humanos.....	20
2.2	Conjuntura Migratória Regional: Globalização e Migração Sul-Sul.....	31
2.3	Os embates entre as agendas de Brasil e Venezuela e os fluxos migratórios dos venezuelanos.....	37
3	MIGRAÇÕES E ACOLHIDA HUMANITÁRIA: ANÁLISE DA PERSPECTIVA JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL APLICADA AO CASO DOS VENEZUELANOS NO BRASIL	
3.1	Asilados, refugiados e migrantes forçados: conceituação no direito nacional e internacional.....	43
3.2	Lei de migração nacional e o instituto da acolhida humanitária: mecanismos para atribuição de uma proteção complementar humanitária no caso dos migrantes forçados?.....	47
3.3	Migrantes venezuelanos e os conflitos no enquadramento jurídico no Brasil.....	51
4	DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUAS RESTRIÇÕES: ANÁLISE DA ACOLHIDA HUMANITÁRIA NO DECRETO 9.199/17	
4.1	Restrições aos direitos fundamentais: panorama geral.....	56
4.2	Formas de restrição aos direitos fundamentais e seus limites.....	59
4.3	Impactos elementares do Decreto nº 9.199/17.....	60
4.4	A acolhida humanitária e a relação com as restrições aos direitos fundamentais.....	61
4.4.1	Acolhida humanitária e dignidade da pessoa humana.....	61
4.4.2	Restrições no Decreto 9.199/17 e seus reflexos à dignidade humana.....	63
4.4.3	Acolhida humanitária e princípio da legalidade: análise dos limites do poder regulamentar.....	65
5	PARÂMETROS REGIONAIS DE MIGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS: A CORTE INTERAMERICA DE DIREITOS HUMANOS E A RELAÇÃO COM A SITUAÇÃO DOS VENEZUELANOS NO BRASIL	

5.1	Aspectos gerais e a aplicabilidade da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil.....	68
5.2	Análise sistemática da jurisprudência.....	75
5.3	Acolhida humanitária aos venezuelanos como política de estado e a interação com a agenda brasileira para os direitos humanos.....	94
6	CONCLUSÃO.....	96
	REFERÊNCIAS.....	99

1 INTRODUÇÃO

A migração internacional possui reverberações em diversas searas. Desde as movimentações impulsionadas por interesses e planos individuais até o deslocamento forçado de pessoas, tal evento demonstra um misto de reflexões e consequências, tanto internas como internacionais, seja no âmbito social, político, econômico e até jurídico.

Em vista disso, sob o pano de fundo da globalização, verificou-se o aumento nas relações transnacionais e, por conseguinte, elementos como intolerância e xenofobia também passaram a fazer parte das realidades dos países e sociedades (cultural, política e socialmente diferenciadas). Isso é relevante, pois, ao mesmo tempo em que atores globais (Estados, Organizações Internacionais, Organizações não governamentais e sociedade) discutem tratados e demonstram interesse acerca da coletivização dos direitos humanos, os próprios Estados, em atos soberanistas, ainda reproduzem obstáculos internos que impedem a efetivação desses mesmos direitos, incluindo diretrizes migratórias que assegurem e promovam direitos humanos garantidos nos tratados e leis internas.

Esse antagonismo, que reside entre movimentos cooperativistas internacionais e medidas unilaterais dos Estados, é preocupante por justamente separar as realidades, ainda mais se considerarmos o próprio discurso de suas elites políticas e econômicas, de que vivemos em um mundo global, onde as tecnologias estão cada vez mais acessíveis e que conhecer novas culturas é algo fundamental para o crescimento humano. Ora, como enaltecer os ganhos culturais da globalização se ainda encontramos episódios de xenofobia, como o caso dos migrantes árabes na União Europeia (UE), dos trabalhadores latinos nos Estados Unidos da América (EUA)¹ e dos venezuelanos no Brasil.

Portanto, o que temos aqui é um contrassenso. Tudo indica que os Estados são ainda os atores hegemônicos do sistema internacional e tomam medidas unilaterais quando lhes convém, tal como abarca a Teoria Realista das Relações Internacionais², no entanto, a própria

¹ A temática migratória está presente, direta ou indiretamente, em cada movimento transnacional, seja em meio a reflexos econômicos, sociais ou políticos, seja em questões ligadas a saúde e meio ambiente, e, de tempos em tempos, há novos fluxos migratórios, conforme ocorrem variações nessas searas, globalmente. Hoje vivenciamos experiências até mesmo paradoxais, como é o caso do interesse mexicano em considerar o fechamento de suas fronteiras diante dos EUA, sob o intento de diminuir a propagação da pandemia global do coronavírus (COVID-19) em seu país, uma vez que os EUA apresentam o maior número de casos confirmados da doença, conforme dados atuais obtidos entre os meses de março e maio de 2020 (Cf. MÉXICO considera fechar fronteira com os EUA para frear entrada do coronavírus. Extra, 2020. Disponível: <<https://extra.globo.com/noticias/saude-e-ciencia/mexico-considera-fechar-fronteira-com-os-eua-para-frear-entrada-do-coronavirus-rv1-1-24303662.html>>. Acesso em 18 de maio de 2020.

² Como analisaremos em capítulo específico, a corrente Realista é uma das vertentes tidas como tradicionais no campo das Relações Internacionais. Os Realistas, sob influência do positivismo, se preocuparam em observar os movimentos e relações de poder entre os Estados, sem levar em conta aspectos identitários ou culturais. Sobretudo,

sociedade, formada por indivíduos culturalmente diversos, acaba por reproduzir tais práticas em discursos, indiretamente. As preocupações transmitidas nesses discursos são, na realidade, de tais elites, que se isolam em suas atividades econômicas quando lhes interessa e, da mesma forma, se solidarizam com o próximo quando é preciso, para não obterem perdas financeiras.

O contrassenso é uma constante na sociedade e não é uma novidade, partindo dos níveis políticos e conjunturais dos Estados até os comportamentos individuais. Nesse panorama marcado por assimetrias, tanto nas esferas sociais como estruturais, a discussão de direitos relacionados à migração deve, cada vez mais, perpassar por modelos de afirmação da governança global³, a fim de gerar parâmetros minimamente isonômicos da política internacional e, sobretudo, de poder aprimorar a repercussão social local dos compromissos assumidos pelos Estados e reforçar os aspectos legislativos internos de cada ordenamento.

No entanto, não podemos perder de vista que a figura dos Estados é ainda hegemônica nesses debates. Na verdade, a constatação dessa força é factível e deve ser tratada, tanto na teoria como na prática, pois é uma realidade marcada pela história. Partindo desse ponto de vista, poderemos posicionar de forma mais assertiva os debates sobre governança e direito internacional, visando uma maior sinergia com a política e as normativas internas desses atores.

Essa governança parte de agendas e instrumentos jurídicos firmados por Estados e Organizações Internacionais em nível global, que definem, por sua vez, princípios, regras, deveres e reparações com o objetivo de coordenar conjuntamente a resolução de problemas transnacionais, facilitar as trocas entre os atores envolvidos, gerar parâmetros na definição de

esses teóricos consideraram a realidade do sistema internacional, que é de competição entre os Estados, a fim de propor modelos de manutenção de sua hegemonia, enquanto principais atores em um ambiente acirrado e inseguro. Segundo Bull (2002), os interesses de cada Estado excluem os dos demais, sendo, a guerra, a atividade mais típica e que melhor define esse ambiente das relações internacionais (Cf. Bull, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, p.33).

³ O termo "governança" possui origens no ambiente empresarial, a partir da obra *The nature of the firm*, do autor Ronald Case de 1937, mas foi somente na década de 1970 que o termo passou a ser mais utilizado (MILANI e SOLINÍS, 2002). Em complemento, "a Comissão sobre Governança Global (1996, p. 2), em relatório (...) definiu governança como "a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas." (Cf. LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. *Governança ambiental global: atores e cenários*. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 721-735, set. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000300014&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 18 maio 2020. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512012000300014>). No caso da governança global, o conceito é empregado inicialmente nas Relações Internacionais e pode ser definido como um fenômeno amplo que abrange desde ações de instituições governamentais até mecanismos informais não-Estatais, onde pessoas e organizações atuam para satisfazer as necessidades de seus grupos com legitimidade e sem uso do poder de polícia. ROSENAU (2000), inaugura o conceito de "governança sem governo" que é a mudança das relações de autoridade para uma pluralidade de níveis, empoderando ações de atores regionais, subnacionais e locais, que vão desde agentes de mercado até a sociedade civil, sem que haja a necessidade de centralização nas instituições Estatais.

políticas públicas e orientar os sistemas jurídicos internos. A governança desses atos internacionais é, portanto, relevante para avaliarmos as repercussões de tais instrumentos na vida de cada indivíduo, mesmo que indiretamente, seja lá qual seu país de nacionalidade.

Apesar da impressão de distância entre esses polos de discussão, os impactos da ratificação de um tratado, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), e da aceitação de competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (1979)⁴, interessam à vida de todas as pessoas vinculadas ao Estado signatário e devem, constantemente, ser explorados pela academia e instituições locais para fazer essa “ponte” entre governança dos atos internacionais e efetivação dos direitos avançados no cotidiano de todos, seja para parametrizar decisões judiciais locais e o acesso à justiça, seja para servir como base para análise crítica sobre os efeitos sociais ou também como instrumento de afirmação de políticas públicas voltadas ao bem estar e proteção das pessoas.

Nessa perspectiva, a proteção da vida digna é a pedra angular da própria manutenção da vida em sociedade, não escolhendo classes sociais, raças, etnias e religiões. Essa é uma realidade traduzida, inclusive, no artigo 4º da Convenção, em que “toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida”. Embora haja diversos deveres e meios para investigação de um direito como esse, os Estados-parte, em geral, atuam politicamente de acordo com seus anseios, representando, tal estipulação contratual, um discurso e objetivo de segundo plano.

Portanto, tal conjuntura afeta não só os nacionais de tais países, como também, e de forma mais crítica, considerando a vulnerabilidade, os migrantes, corroborando com a noção de contrassenso e divisão social preexistentes na sociedade.

Considerando esse contexto global, o objeto de análise do presente trabalho é a acolhida aos migrantes venezuelanos no Brasil. A análise desse fenômeno é relevante por ser atual e envolver um fluxo de pessoas que residem no Sul global⁵, algo atípico em comparação às décadas anteriores, em que os migrantes geralmente buscavam se deslocar para os países nortistas desenvolvidos.

Outra justificativa para nos debruçarmos sobre esse tema é que se trata de um problema

⁴ O Brasil protocolou a aceitação de competência do Órgão em 1998, mesmo ano em que foi editado o Decreto Legislativo nº 89 de 03 de dezembro 1998 (Brasil), aprovando, por maioria simples no Congresso, a solicitação de reconhecimento da competência da Corte. A aprovação executiva se deu através do Decreto nº 4.463/02, promulgado em 8 de novembro de 2002, alinhando o país ao alcance da Corte e sua respectiva interpretação da Convenção Americana para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998.

⁵ Expressão cunhada no final da Guerra Fria para fazer referência aos países e às sociedades em desenvolvimento do hemisfério Sul, bem como a outros localizados no hemisfério Norte, que possuem indicadores de desenvolvimento médios e baixos. Estes países são na maioria jovens nações africanas e asiáticas, mas também Estados latino-americanos independentes há mais de dois séculos (Cf. PINO, Bruno Ayllón. Evolução histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS). In: SOUZA, A. Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. IPEA, 2014).

transnacional, pois, de um lado, Venezuela e Brasil são atores relevantes no espaço cultural, político e econômico da América do Sul, e, de outro, ambos países apresentam pontuais rivalidades baseadas nos anseios geopolíticos na própria região. Esse cenário coloca à prova a implementação de políticas migratórias consistentes, prejudicando, sobretudo, venezuelanos que buscam novas condições de vida no Brasil. Aliado a esse embate geopolítico, outro motivo que agrava a situação dos venezuelanos é sua própria condução política interna, marcada por atos contrários à democracia e que passaram a afetar a economia e, por conseguinte, suas políticas sociais⁶.

Nesse sentido, levando em conta que esse fluxo migratório se intensificou exponencialmente nos últimos anos, o problema reside nas medidas tomadas pelas instituições brasileiras para recepcionar esses migrantes em grande vulnerabilidade. Apesar do advento de uma nova Lei de Migração em 2017 (Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017) voltada a princípios humanitários⁷, as soluções executivas ainda são escassas e imediatistas, não contemplando a proteção dos direitos humanos de mais de 168 mil migrantes, só no Brasil⁸. A realidade social enfrentada pelos venezuelanos não vem sendo concretamente apreciada, seja no conjunto de instrumentos jurídicos locais e internacionais ao dispor do país, seja no próprio viés de vulnerabilidade de cada um desses migrantes.

Em um primeiro momento, a recepção deles no Brasil foi pautada pela Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018 (Brasil, 2018)⁹, que estendeu a autorização de

⁶ Exemplo disso é que houve a ingerência do poder Executivo venezuelano nas esferas do Legislativo e, principalmente, do Judiciário. Conforme atesta o relatório do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos de 2017, a grande maioria dos juízes no país não é titular e, como tal, pode ser removida pelo Executivo de forma discricionária; e um grande número de juízes não foram nomeados em conformidade com os requisitos legais. As práticas discricionárias orquestradas pelos governos Chávez e Maduro resultaram também em reflexos econômicos, uma vez que a manutenção artificial do preço do petróleo e nacionalização de empresas internacionais corroe a política econômica do país, ocasionando déficits nas contas públicas e descalabro no processo inflacionário. O resultado dessas ações é a ruptura sistemática de direitos humanos, chegando até a apresentar casos de tortura, de detenções ilegais e arbitrárias, execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados, conforme avaliação do Conselho Permanente da OEA em sua resolução CP/RES. 1133 (2244/19).

⁷ Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; XV - 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 (Cf. BRASIL. Lei nº 13.445 (2017), Capítulo I – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES, Art. 3º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 27 de abr. 2020.)

⁸ De acordo com relatório da Agência da ONU para os Refugiados (ACNUR) e Organização Internacional para as Migrações (OIM), o número de migrantes que saíram do país já alcançou 4 milhões de pessoas, sendo que, para os que se deslocaram para o Brasil, o número de pessoas gira em torno de 168 mil pessoas. (Cf. NÚMERO de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo o ACNUR e a OIM. Nações Unidas Brasil, 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/06/07/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-o-acnur-e-a-oim/>>. Acesso em 21 de abr. de 2020.

⁹ Em 2018 foi editada a Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018 (MJ/MRE/MT), estendendo a autorização de residência para nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados (promulgado pelo Decreto 6.975/2009) ao migrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço. Conforme Despacho nº 616/2019/GAB-DEMIG/DEMIG/SENAJUS, de 22 de maio de 2019, baseado no Pedido de Acesso

residência para nacionais dos Estados-Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e países associados (promulgado pelo Decreto 6.975 de 07 de outubro de 2009) ao migrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de outros países fronteiriços. Essa Portaria sucedeu a uma resolução normativa do Conselho Nacional de Imigração (CNIG) com o mesmo teor¹⁰.

Nesse sentido, considerando que a Venezuela não ratificou tal Acordo e que foi suspensa de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do MERCOSUL, o Governo brasileiro aplicou a Portaria em comento aos venezuelanos para autorização de residência, estendendo as previsões do tratado incorporado pelo Decreto nº 6.975/2009. Essa medida, por um lado, pode ser vista como forma de atender o compromisso assumido pelos Estados, na ocasião em que decidiram suspender a Venezuela do MERCOSUL, especificamente o compromisso de definir medidas com vistas a minimizar os impactos negativos desta suspensão para o povo venezuelano. Por outro lado, contudo, é uma medida precária e é sobre isso que vamos nos debruçar nesta dissertação.

Após a edição da Portaria Interministerial nº 9/2018, outro ato executivo mais recente que abarca a questão venezuelana é a Decisão nº 1, de 13 de fevereiro de 2020 do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Brasil, 2020). Com fundamento na 145ª Reunião Ordinária do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), realizada em 05 de dezembro de 2019, o Ministério reconheceu a condição de refugiado à 21.432 venezuelanos que se encontram no Brasil¹¹.

Somada a esses dois atos administrativos vinculados aos venezuelanos, identificamos problemas gerais também no Decreto presidencial nº 9.199/17, que regulamentou e instrumentalizou a Lei de Migração. Os conflitos perpassam pela obstaculização do direito ao visto de acolhida humanitária previsto na Lei de Migração, ao impor a necessidade *ultra legem* (além da lei) de formação de um ato conjunto entre Ministérios de governo para estabelecimento das condições para concessão de visto residencial com fim de acolhida humanitária (145º, § 1º)¹².

à Informação (Protocolo nº 08850002434201963) requisitado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública em 10 de maio de 2019, a Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018 está em vigor no ordenamento.

¹⁰ Antes dessa portaria e da entrada em vigor da Nova Lei de Migrações (13.445/17), o tema havia sido objeto de regulamentação pela Resolução Normativa n. 126 de 02 de março de 2017 do CNIG.

¹¹ RODRIGUES, Alex. Conare reconhece condição de refugiados de mais de 21 mil venezuelanos. Agência Brasil, 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-12/conare-reconhece-condicao-de-refugiados-mais-de-21-mil-venezuelanos>>. Acesso em: 22 de abr. de 2020.

¹² Art. 36. §1º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho definirá as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto mencionado no caput para os nacionais ou os residentes de países ou regiões nele especificados. (...) Art. 145. §1º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho estabelecerá os requisitos para a concessão de autorização de residência com fundamento em acolhida humanitária, a renovação do prazo da

Nessa linha, observamos uma clara confusão jurídica das ações do Executivo para o tratamento da questão venezuelana. Partindo da instrumentalização geral e dos obstáculos a direitos fundamentais na Lei de Migração e de uma Portaria limitada, que pode ser revogada a qualquer tempo, até a decisão de reconhecimento de refúgio para cerca de 13% de um total de aproximadamente 168 mil migrantes (de acordo com os números atuais), o problema ainda persiste, sendo que já há previsão legal apta a acomodar todos esses migrantes, qual seja, a hipótese legal de visto temporário e de residência para fins de acolhida humanitária, conforme previsto nos artigos 14º, I, “c” e 30º, I, letra “c” da Lei 13.445/17¹³. O respaldo necessário para assegurar a efetividade desses vistos e, principalmente, afastar a vulnerabilidade desses migrantes, consiste na leitura conjunta ao caput do artigo 5º da Carta Magna, ao elencar a garantia de direitos fundamentais tanto para brasileiros como para estrangeiros residentes.

Em suma, o que fica evidente é que tanto os problemas como as soluções encontram-se difusas e confusas na realidade fática e jurídica, pelo fato de a migração ser um tema naturalmente complexo e ainda estar ligado a políticas migratórias de governo, e não à legislação vigente, aos fundamentos constitucionais e a própria agenda de direitos humanos construída e optada pelo Brasil internacionalmente.

Nesse sentido, levando em consideração essas indefinições práticas acerca dos migrantes venezuelanos e da própria conjuntura de tensão que se instalou com o acirramento da crise na Venezuela, temos como objetivo verificar a possibilidade de defender, com base na Constituição Federal, nas leis vigentes e nos parâmetros de governança estabelecidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, a acolhida humanitária a esses migrantes como uma política de estado do Brasil, assentado na agenda para os direitos humanos do país e da região, e não como mera liberalidade executiva ligada a uma política migratória pautada em programas de governo que mudam a cada gestão.

A hipótese é a de que é possível defender a acolhida humanitária como uma política de estado, decorrente dos princípios constitucionais que regem as relações internacionais do Brasil, dispostos no artigo 4º da Constituição Federal de 1988, destacando: prevalência dos direitos humanos (inciso II) e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (inciso IX).

residência e a sua alteração para prazo indeterminado.

¹³ Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: I - o visto temporário tenha como finalidade: c) acolhida humanitária. (...) Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiro ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses: c) acolhida humanitária (Cf. BRASIL. Lei nº 13.445 (2017), Art. 30º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 27 de abr. 2020.)

Além desse respaldo constitucional, a defesa dessa hipótese também pode encontrar amparo nas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e suas imposições acerca de políticas públicas em casos que envolvem migrações e deslocamentos internos, sem contar a própria leitura dos princípios norteadores da Lei de Migração nº 13.445 de 2017.

Essa análise multifocal, envolvendo instrumentos locais e de governança global, buscará evidenciar a agenda internacional de direitos humanos optada pelo país e poderá fortalecer essa hipótese, consolidando a noção de proteção complementar humanitária tão necessária para o tratamento prático da situação vivenciada pelos venezuelanos no Brasil.

Além disso, a temática migratória sempre possuirá interfaces com os problemas de fronteira do país, dada a natural extensão territorial do Brasil e a necessidade permanente de fiscalização do que realmente é nocivo à soberania do país e à independência da região, como o tráfico de drogas e demais crimes transnacionais. Ao centralizar os esforços policiais na inteligência fronteiriça com respeito às orientações nacionais e internacionais de direitos humanos, as ações no espaço administrativo para o tratamento das questões humanitárias se fortalecem e ampliam as possibilidades de cooperação internacional.

Nesse panorama, o estudo das teorias e evolução das Relações Internacionais agrega ao debate jurídico proposto sobre a condição desses migrantes e possibilidade de governança, uma vez que o panorama político das relações entre os Estados e dos demais atores internacionais com foco nos direitos humanos é relevante para entender as nuances desse cenário complexo de disputas e cooperações, de conflitos e de alianças.

Apesar de já afirmamos que os Estados ainda são os atores hegemônicos do espaço global e que atuam unilateralmente para atingir seus objetivos, tal como preceitua a vertente Realista, devemos levar em conta que as Relações Internacionais também apresentam preceitos sociológicos e mais interpretativos que evoluíram ao longo dos quatro grandes debates da ciência: 1- Realismo e Liberalismo (1920 – 1940); 2- Behaviorismo e Tradicionalismo (1950 – 1970); 3- Debate Inter Paradigmático (1970 - 1980); 4- Racionalismo, Reflexivismo e Construtivismo (a partir dos anos 1990)¹⁴.

Cada um desses debates possui características metodológicas e fáticas particulares do período histórico em que se situaram, seja no período das Grandes Guerras, seja no fim da

¹⁴ Apesar de divergência dos teóricos acerca do número desses debates, por conta das bifurcações da própria ciência, principalmente, através das influências de teorias críticas e marxistas no início do debate Inter Paradigmático, podemos elencar, para os fins deste trabalho, quatro grandes debates, a fim de situar os principais embates e evolução das Relações Internacionais. (Cf. PONTES NOGUEIRA, João; MESSARI, Nizar. Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005. Cf. PEREIRA, Demetrius Cesario; ROCHA, Rafael Assumpção. Debates teóricos em Relações Internacionais: Origem, Evolução e perspectiva do “embate” neo-neo. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 3, n. 6, p. 313-328, 2015).

Guerra Fria. O ponto importante é evidenciarmos a evolução dessa ciência na explicação e análise dos fenômenos internacionais, pautando-se, principalmente, nos atributos sociológicos trazidos pela corrente Construtivista, que demonstra, em linhas gerais, a necessidade de discutirmos as relações internacionais como uma realidade socialmente construída, através de ideias e comportamentos de indivíduos, e não por forças materiais subjetivamente impostas (WENDT, 1999).

Isso posto, o trabalho se desenvolverá em quatro capítulos. No primeiro, analisaremos, de forma interdisciplinar (Direito e Relações Internacionais), o contexto político sul americano e a migração Sul-Sul. Considerando que a temática migratória envolve diversos atores e níveis de análise, explanaremos sobre algumas Escolas teóricas das Relações Internacionais, no intuito de aproximar e construir um debate com o Direito, visando apresentar elementos de conexão com a agenda de direitos humanos desenvolvida pelo Brasil globalmente. Em seguida, avaliaremos os impactos da globalização em relação às migrações ocorridas no Sul global. Logo depois, apreciaremos os embates entre as agendas políticas de Brasil e Venezuela a fim de situar as origens da migração venezuelana.

No segundo, explanaremos sobre as diferentes condições, na ordem jurídica interna e internacional, de migração. No caso, serão apresentados os conceitos de asilados, refugiados e migrantes forçados, no sentido de estabelecer um contato com o que vem ocorrendo com os venezuelanos. O intuito é aproximar essa relação com um sentido de proteção complementar disposto na Lei de Migração do Brasil, inscrito por meio da acolhida humanitária. Além disso, buscaremos apresentar as medidas migratórias e de governo aplicadas na prática para tentar solucionar a crise migratória venezuelana.

Ainda em uma perspectiva jurídica nacional, no capítulo seguinte, introduziremos o debate sobre as restrições aos direitos fundamentais, no intuito de traçarmos associações com a regulamentação da Lei de Migração do país, que se deu por meio do Decreto presidencial nº 9.199/17. Nele apreciaremos, de forma genérica, as teorias relacionadas às restrições aos direitos fundamentais, as formas e os limites de restrição, bem como a aproximação do direito à acolhida humanitária dos direitos fundamentais e das possíveis restrições conferidas no citado Decreto.

Por fim, apresentaremos um panorama geral do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, focando na aplicabilidade jurídica dos precedentes da Corte Interamericana no ordenamento brasileiro. Depois, será analisada a jurisprudência da referida Corte no que tange à temática migratória e de deslocamentos internos, com a finalidade de identificar orientações às políticas públicas dos Estados violadores e como essas decisões

podem obter um caráter de governança aplicáveis a todos Estados-membros. Enfim, diante desse contexto teórico e documental, defenderemos a acolhida humanitária como política de estado brasileiro, fundado em sua própria agenda para os direitos humanos, em face da questão migratória venezuelana.

Para atingir o objetivo proposto, o método utilizado na pesquisa baseou-se no problema identificado na prática e na coleta e apreciação de documentos legislativos, tratados internacionais, orientações jurisprudenciais e bibliografias jurídicas e internacionalistas, coincidindo com os aspectos teóricos da metodologia dedutiva e também indutiva. Isso, porque, a partir do problema identificado, que é a situação e enquadramento jurídico dos venezuelanos no Brasil, evidenciou-se que algumas respostas já estavam contidas de forma implícita nas premissas dos próprios textos legais nacionais e internacionais e, por outro lado, algumas respostas partiram da avaliação indutiva dos textos bibliográficos e orientações jurisprudenciais da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que versam sobre migrações internacionais e deslocamentos internos forçados e que, em contraste com as medidas que vêm sendo adotadas no Brasil, indicam um grau significativo de incompatibilidade.

A pesquisa, portanto, em um primeiro plano, teve um enfoque dogmático e seguiu as seguintes etapas: a) colocação do problema (fatos/problemas); b) construção de um modelo teórico (hipóteses centrais); c) dedução de consequências particulares (pesquisa); d) teste das hipóteses; e) adição ou introdução das conclusões na teoria (Marconi e Lakatos, 2010). No entanto, considerando que as orientações da referida Corte não assumem a forma jurídica de tratado, para afirmar a existência de uma agenda interamericana sobre direitos humanos e migração, inevitável também a perspectiva indutiva na pesquisa. Dessa forma, com o objetivo de assegurarmos a máxima objetividade às premissas e conclusões deste trabalho, consideramos mais relevante a exposição das ferramentas e procedimentos de análise de dados do que a taxatividade em relação ao método dedutivo, indutivo, hipotético-dedutivo ou dialético, focando especialmente nos procedimentos e bases teóricas para a análise dos dados constantes em documentos legais e decisões judiciais¹⁵.

Nessa linha, em um primeiro momento, partimos do exame de diplomas legais como a Convenção Americana de Direitos Humanos, Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados

¹⁵ Na linha do que propõe Paulo Eduardo Alves da Silva (2017), podemos considerar a análise das normas, recomendações e relatórios dos organismos internacionais e das instituições nacionais como estudo documental: O levantamento de dados em autos de processos judiciais é uma vertente da técnica da “pesquisa documental”(…). SILVA, P. Pesquisas em processos judiciais. In. Machado, Máira Rocha (Org.). Pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 276.

da Organização das Nações Unidas, Constituição Federal do Brasil de 1988, Lei de Migração nº 13.445/17, sem contar as Portarias, Decretos e Decisões executivas que envolvem a recepção dos venezuelanos no país e de temas migratórios. Posteriormente, realizamos a coleta documental e análise das jurisprudências e Opiniões Consultivas (OC) da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre migração e deslocamentos internos forçados. Com esse acervo, buscamos extrair um conjunto de instrumentos e fundamentos à disposição do Brasil no que tange os direitos humanos dos migrantes.

Para sustentar essa verificação documental que circunda a acolhida humanitária, o trabalho elenca também teorias e conhecimentos atribuídos a uma análise bibliográfica interdisciplinar, considerando as Relações Internacionais e o Direito.

Diante desse método e da análise dos dados obtidos, busca-se confirmar a hipótese de defesa da acolhida humanitária como política de estado brasileiro frente à migração venezuelana, tentando, ademais, reduzir a distância entre os instrumentos de governança à disposição do país da realidade de pessoas vulneráveis e que integram, afinal de contas, o mesmo contexto regional sul americano que os brasileiros.

2 CONTEXTO POLÍTICO SUL-AMERICANO, MIGRAÇÕES E A AGENDA BRASILEIRA PARA OS DIREITOS HUMANOS: UM PANORAMA INTERDISCIPLINAR

2.1 A temática migratória inserida nas Relações Internacionais: reflexões acerca da vertente Construtivista e da agenda brasileira para os direitos humanos

De forma geral, a migração sempre fez parte da história humana e é um fenômeno em constante mutação. Partindo de intenções voluntárias de pessoas que buscam uma moradia em outra localidade até fluxos mais complexos como o de migrantes forçados por questões humanitárias, tal fenômeno traz consigo transformações práticas em diversas searas e é foco de estudos sociais, econômicos, políticos e até jurídicos.

Devido a tal amplitude, o presente trabalho se propõe a abordar esse tema de uma forma interdisciplinar, perpassando por debates nos campos das Relações Internacionais e do Direito. A proposta, em grande medida, é aproximar as duas ciências no intuito de extrair elementos que se conectem ao debate central, que é a possibilidade de defesa da acolhida humanitária aos venezuelanos como uma política de estado do Brasil. Importante, desde já, ressaltar que essa política será analisada sob uma perspectiva da agenda de direitos humanos

optada pelo próprio país, tanto no âmbito interno como externo, residindo nesse ponto a importância de intersecção com as Relações Internacionais.

Nesse tópico, a atenção principal consiste em apresentar a evolução das teorias das Relações Internacionais, perpassando tanto pelas suas implicações e origens, que estão mais ligadas à sobrevivência dos Estados até patamares de agendas associadas a centralidade dos indivíduos enquanto atores internacionais. Essa proposta interdisciplinar aproxima, por fim, temas centrais para os direitos humanos, quais sejam o ser humano e a segurança (tanto em sua dimensão individual – artigo 5º da Constituição -, como em sua dimensão social – artigo 6º da Constituição Federal) de uma perspectiva de agenda de Estado para os direitos humanos.

Inicialmente, importante ressaltar que as teorias de Relações Internacionais surgiram no início do século XX, mais precisamente após a I Guerra Mundial, e tinham como objetivo se apartar de debates tradicionais da Ciência Política e se especializar em temas como guerra, paz, cooperação e poder na relação entre os países. Sobretudo, essas teorias se desenvolveram em centros de pesquisa e ensino nos EUA e Inglaterra, tais como a Escola de Economia e Ciência Política da Universidade de Londres e os institutos de Relações Internacionais nas Universidades de Harvard, Stanford e Princeton¹⁶.

Tais institutos começaram a estudar, com maior profundidade, os desenhos e movimentos políticos dos Estados e de outros entes, como empresas transnacionais, Organizações Não Governamentais e a própria sociedade civil, trazendo consigo avaliações substanciais de como suas vontades podem afetar os níveis de segurança, fluxos econômicos e outras interações, seja em patamares locais como regionais ou globais.

Nessa busca por investigar e compreender o sistema internacional, diversas correntes teóricas foram se especializando e se contrastando, seja em aspectos epistemológicos como metodológicos. De forma geral, houve quatro grandes debates nas Relações Internacionais: 1- Realismo e Liberalismo (1920 – 1940); 2- Behaviorismo e Tradicionalismo (1950 – 1970); 3- Debate Inter Paradigmático (1970 - 1980); 4- Racionalismo, Reflexivismo e Construtivismo (a partir dos anos 1990).

No presente trabalho não pretendemos esgotar cada uma dessas vertentes, e sim introduzir esse contexto geral das Relações Internacionais no intuito de situar a pesquisa de

¹⁶ Exemplo disso reside em importantes revistas acadêmicas como a *International Affairs* e a *Foreign Affairs* e nas teorias de Hans Morgenthau, em sua obra “Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz”, de 1948 e Karl Deutsch, em suas obras “Political Community and the North Atlantic Area”, de 1957 e “Análise das Relações Internacionais”, 1968.

forma didática, a fim de entendermos o sistema internacional para, posteriormente, traçarmos paralelos com o foco do debate aqui colocado sobre as migrações e direitos humanos.

Em relação ao primeiro debate, devemos levar em consideração o período de tensão das Grandes Guerras Mundiais, onde se eclodiu, simultaneamente, a busca – mesmo que desconfigurada e ineficaz – da paz mundial¹⁷ com a elevação dos interesses nacionais dos Estados pela sua segurança enquanto país, isoladamente. Esse cenário conflitante, onde se discute paz e guerra ao mesmo tempo, permeia o nascedouro das Relações Internacionais e “representa o substrato das duas principais correntes originárias deste campo: o Realismo e o Liberalismo” (PERUZZO; SPADA, 2018, p.344).

Essas duas vertentes trouxeram dinamismo e fortaleceram as Relações Internacionais enquanto ciência, pois passou-se a investigar os objetivos estratégicos dos Estados e refletir sobre suas ações em meio a todo sistema global. Importante salientar que ambas vertentes inauguraram a ciência sob uma análise de cunho ontológico, centrada no comportamento dos Estados concretamente (ADLER, 1999).

Nesse sentido, os Realistas, sob influência do positivismo, se preocuparam em observar os movimentos e relações de poder entre os Estados, sem levar em conta aspectos identitários, culturais ou espirituais. Sobretudo, esses teóricos consideraram a realidade do sistema internacional, que é de competição entre os Estados, a fim de propor modelos de manutenção de sua hegemonia, enquanto principais atores em um ambiente acirrado e inseguro. Sem dúvida, para eles, o modelo científico de análise do poder se baseia em um jogo de soma zero¹⁸, onde os interesses de um Estado excluem os dos demais, pois não há relação sem que haja interesses de ganhos particulares intrínsecos (BULL, 2002).

De outro lado, com base nos ensinamentos kantianos, os Liberais preconizaram o desenvolvimento do sistema baseado em relações pacíficas e integradas entre os atores, visando atingir um ambiente universalista e recíproco. Para esses teóricos, o jogo de poder entre os Estados não poderia representar um jogo de soma zero e sim de ganha-ganha, ou seja, em que ambos atores se beneficiariam de alguma forma, cooperativamente. Portanto, eles entenderam

¹⁷ Uma tentativa de implementação dos conceitos liberais pode ser vista através da Liga das Nações, que foi uma Organização Internacional criada ao final da I Guerra Mundial, em 1919, com o objetivo de se tornar um fórum para tratamento de resoluções visando a paz mundial. No entanto, não houve preparo jurídico suficiente para vincular os comportamentos dos Estados a fim de evitar um possível conflito, como foi o caso da II Guerra Mundial. Por fim, evidenciou-se uma maior força dos paradigmas realistas de segurança e conflito em detrimento da noção idealista de paz entre os Estados.

¹⁸ O jogo de soma zero está contido no âmbito da Teoria dos Jogos, sistematizada inicialmente pelo matemático John von Neumann e pelo economista Oskar Morgenstern em 1944. Em suma, essa Teoria busca entender logicamente o resultado da tomada de decisões entre os envolvidos em determinada competição ou cooperação. No caso do jogo de soma zero, o ganho de um competidor resulta simultaneamente na perda do outro, ou seja, há a maximização de ganho de um lado e do outro a perda total.

que há uma realidade de conflito nas relações internacionais e propuseram modelos normativos e éticos para que os Estados atuassem de forma pacífica.

Com o término da II Guerra Mundial, a teoria Realista naturalmente prevaleceu em seu embate com o Liberalismo, pois, após a vitória dos aliados, duas potências se sobressaíram no sistema internacional: EUA e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). O período conhecido como Guerra Fria foi marcado, principalmente, pelos antagonismos militares, econômicos e políticos dessas superpotências, o que elevou a preocupação com os níveis de segurança de cada país em meio a esse cenário incerto e inquieto, fazendo sentido a abordagem Realista.

Nesse sentido, a partir dos anos 50 e 60, apesar da aguda polarização geopolítica em torno de EUA e URSS e da predominância da vertente Realista, novos fatores começaram a desafiar esse cenário, como o realinhamento político de outros Estados desenvolvidos, surgimento de Organizações Internacionais e participação das próprias empresas multinacionais. Imerso nesse contexto, iniciou-se o segundo debate das Relações Internacionais, qual seja, entre as vertentes do Behaviorismo¹⁹ e Tradicionalismo. A primeira advém de escolas de ciências sociais norte-americanas e a outra da tradição inglesa (HALLIDAY, 2007).

Esse novo debate trouxe à tona elementos científicos e metodológicos para as Relações Internacionais, ao contrário das vertentes anteriores, focadas apenas em aspectos ontológicos. Sob influência da revolução behaviorista nas ciências sociais da década de sessenta, a corrente Behaviorista das Relações Internacionais afastou elementos Tradicionalistas da análise internacional, não mais se pautando em circunstâncias históricas ou políticas ortodoxas.

Na vertente Behaviorista, autores como Karl Deutsch (21 de julho 1912 – 1 de novembro de 1992) e James Rosenau (25 de novembro de 1924 – 9 de setembro de 2011) buscaram investigar os processos internacionais sob uma ótica quantitativa e a-histórica, valendo-se de métodos algébricos das ciências exatas (HALLIDAY, 2007) e desprezando aspectos da vida material. Por outro lado, a vertente Tradicionalista imprimia críticas a essa metodologia por justamente depreciar aspectos materiais, filosóficos e históricos.

¹⁹ O termo foi utilizado pelo psicólogo John B. Watson, em 1913, por meio de sua publicação "Psicologia: como os behavioristas a vêem". Nessa obra, o autor defendeu o Behaviorismo Metodológico como forma de avaliar a psicologia e o comportamento das pessoas. Para ele, a psicologia deve ser encarada dentro de um espectro de Ciência Natural, onde o objetivo do analista é criar um método que possa prever os comportamentos.

Segundo Halliday (2007, p.43), “o objetivo de RI científicas (...) quantitativamente fundamentadas é uma fantasia que ignora a necessária imprevisibilidade do comportamento humano (...) e o papel das questões éticas na vida humana”.

A respeito desse debate, nos resta avaliar que os métodos matemáticos do Behaviorismo não são suficientes para categorizar e explicar temas das Relações Internacionais como “Estado”, “guerra” e “paz”, por exemplo, uma vez que a análise histórica e material se faz necessária, dada a complexidade de fatores ligados a realidade deles. Porém, apesar dos frágeis resultados dessa corrente, seu ponto positivo residiu no choque de realidade no debate sobre metodologia (HALLIDAY, 2007), tão importante para a evolução de qualquer ciência.

O terceiro debate, conhecido como Inter Paradigmático, ocorreu por volta dos anos 1970 e 1980 e foi marcado por novos fatores materiais vivenciados, como a crise do petróleo e desvalorização cambial do dólar. Em um ambiente internacional mais competitivo e dinâmico graças à globalização, inicialmente houve a tentativa de resgate de paradigmas do primeiro debate por parte dos teóricos, fundando um embate ideológico entre Neorrealismo e Neoliberalismo. O entendimento da realidade competitiva e o foco em criar modelos que promovessem a segurança dos Estados ainda persistia nesse panorama.

Logo após esse debate preliminar, uma nova vertente ingressou ao debate Inter Paradigmático como alternativa justamente às proposições positivistas das anteriores. Nesse ponto situa-se a Teoria Crítica, uma vertente pós-moderna com abordagens pós-positivistas e neomarxistas, buscando posicionar temas como emancipação dos indivíduos e ruptura social para reexaminar a episteme das Relações Internacionais. Essa e outras vertentes pós-modernas, que visam romper com o materialismo positivista, também são conhecidas por seguirem uma noção interpretativista do conhecimento sociológico, por justamente discutir a fundo as ideias e a natureza em torno das relações sociais (ADLER, 1999).

Em suma, houve um afastamento de questões metodológicas e ontológicas para substanciar um momento teórico de cunho mais epistemológico, considerando debates intangíveis entre teorias com paradigmas muito diferentes e a busca por um novo conhecimento que agregasse pontos de interpretação da realidade social. Ou seja, esse momento foi marcado pelo início do estudo crítico de hipóteses trazidas pelo marxismo e de outras correntes ligadas à Sociologia, para justamente questionar as Relações Internacionais enquanto ciência experimental, suscetível de reinterpretção de seus paradigmas tradicionais.

Nesse prisma também surgem as análises mais consolidadas sobre migração nas Relações Internacionais, haja vista que, com o fim da Guerra Fria, novas ondas migratórias se iniciaram, influenciando mudanças e choques religiosos no sistema como um todo (AYERBE,

2005). Nesse sentido, a noção de que as Relações Internacionais dependem também da interação entre indivíduos passou a ser alavancada, por justamente exigir na teoria o que vem ocorrendo com as pessoas na prática nas fronteiras entre os Estados e na disponibilidade de políticas públicas após a transposição das fronteiras. Essa análise empírica da realidade social, marcada inicialmente pela Teoria Crítica, foi trazida também para o último debate das Relações Internacionais entre Racionalistas e Reflexivistas.

O último debate, por sua vez, se iniciou com essa conjuntura do pós-Guerra Fria nos anos 1990, no qual a dinâmica das relações internacionais passa a obter mais centros de poder e influência, já que a URSS foi dissolvida e os EUA também perderam protagonismo em meio a novos projetos regionais, como a União Europeia, a presença econômica de países como Japão e China no sistema financeiro e produtivo global, sem contar a maior representatividade de Organizações Internacionais, Organizações não governamentais e da própria sociedade.

Além desse contexto, a própria área das Relações Internacionais também se inseriu em uma crise de paradigmas científicos, haja vista sua própria inconstância enquanto ciência ao longo do século XX e início do atual. Passando por momentos com ênfase realistas-ontológicas, até metodológicas e epistemológicas, as Relações Internacionais, que sempre tiveram em todas as fases um domínio de pressupostos relacionados ao papel político e estratégico do Estado, dado o próprio cenário de insegurança que se apresentava no período desde as Grandes Guerras Mundiais até o fim da Guerra Fria, necessitavam se reposicionar.

Esse reposicionamento se apresentava, portanto, como fruto desse período pós-Guerra Fria, marcado por uma nova ordem internacional multipolar, e do aumento crescente de críticas às teorias positivistas tradicionais pelos movimentos pós-modernos como a Teoria Crítica e de outras ligadas à sociologia, como a Marxista, Pós-colonialista, dentre outras. Esse complexo contexto motivou Robert Keohane (1988) a difundir esse último debate entre Racionalismo e Reflexivismo, inicialmente.

Segundo Keohane (1988), a corrente Racionalista engloba sobretudo as vertentes Realista e suas variações posteriores e se caracteriza por uma análise centralizada no papel dos Estados enquanto principais atores racionais do sistema internacional, não sendo aplicáveis valores ou ideologias que possam ser observadas cientificamente para explicá-los. A posição do Racionalismo é, portanto, de reafirmar as origens positivistas do conhecimento das Relações Internacionais, colocando o Estado como o ator racional do processo, principalmente no que tange sua segurança em face dos novos fluxos conectados à Sociologia.

Por outro lado, apesar de ter criticado a corrente Reflexivista, informando que seus defensores preferem apontar o que é omitido na teoria racional a desenvolver uma teoria dotada

de conteúdo prévio, foi Keohane (1988) que criou esse termo e categorizou essas escolas pós-positivistas em oposição ao Racionalismo.

Em linhas gerais, o Reflexivismo se ocupa em avaliar e interpretar as relações sociais, centralizando suas atenções na construção identitária da sociedade. Esses teóricos partem de uma filosofia relativista para abandonar o predomínio da análise racional e imposta do mundo social, para enfrentar fatos e dados empíricos como forma de interpretar relações que não são objetivas (PFEFFER, 2017).

Em termos científicos, o Reflexivismo ilustra uma nova posição científica do sujeito em relação ao objeto de estudo, ao passo de retirá-lo de uma relação de isonomia com o objeto. Ou seja, cada um dos conceitos e paradigmas, sustentados pelos teóricos de Relações Internacionais ao longo de todos esses anos, sempre estiveram em posição de isonomia com o indivíduo, sem que houvesse análises partindo de como se pode construir um sistema internacional formado a partir da ótica das pessoas, individualmente ou em grupo.

Dessa forma, conceitos como “guerra”, “Estado” e “segurança” não podem ser impostos para explicar e construir o mundo social, sem que haja uma outra análise reflexa partindo dos sentimentos e interpretações dos indivíduos.

Na realidade, o reflexo do qual essa vertente perquire deve partir do indivíduo, enquanto sujeito de direitos, que cada vez mais participa e interage no sistema internacional. Segundo Castro (2012, p.67), “o sujeito é agente e paciente; é causa e consequência; é conteúdo e continente por meio de uma relação reflexiva. O sujeito participa de forma proativa dos diversos fenômenos internacionais”.

Em meio às oposições latentes entre Racionalistas e Reflexivistas emerge a corrente Construtivista. Segundo Adler (1999), essa corrente pode ser elencada como um meio termo entre as visões positivistas do Racionalismo (Realismo e Neorealismo) e as pós-positivistas da categoria Reflexivista (Teoria Crítica, Marxista, etc.).

Para o autor, o Racionalismo e suas escolas optam por não se envolver em polêmicas ontológicas e epistemológicas, avaliando o estudo das relações internacionais como “simples respostas comportamentais às forças da física que atuam em objetos materiais a partir do exterior” (ADLER, 1999, p. 204). Já as vertentes Reflexivistas se pautam em uma filosofia relativista e interpretativista do conhecimento sociológico, discutindo “meios para seu estudo porque, no mundo social e interpretado em que (...) vivemos, apenas as ideias importam e podem ser estudadas” (ADLER, 1999, p.204).

Ao alocar essa vertente em um meio termo entre uma proposta realista-ontológica e uma interpretativista dos fatos sociais, Adler (1999) nos evidencia a tentativa de criar uma ponte

entre tendências opostas, mas que podem abrigar relevante ligação para entender a proteção dos indivíduos, enquanto sujeitos que atuam e influenciam o sistema internacional.

Nesse sentido, Adler (1999, p.206) conclui que

A importância e o valor do construtivismo para o estudo das relações internacionais repousa basicamente em sua ênfase na realidade ontológica do conhecimento intersubjetivo e nas implicações metodológicas e epistemológicas dessa realidade. Os construtivistas acreditam que as relações internacionais consistem primariamente em fatos sociais, os quais são fatos apenas por acordo humano. Ao mesmo tempo, os construtivistas são "realistas ontológicos"; acreditam não apenas na existência do mundo material como que "esse mundo material oferece resistência quando agimos sobre ele" (Knorr Cetina, 1993: 184). Assim, o construtivismo é uma tentativa, mesmo que tímida, de construção de uma ponte entre as intensamente separadas filosofias da ciência social positivista/materialista e idealista/interpretativista.

Para Adler (1999, p.205), portanto, o “Construtivismo é a perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma, e é formado, pela ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material”.

Outro teórico das Relações Internacionais que fortalece o debate em torno do Construtivismo é Alexander Wendt (1999), que, em sua obra “Teoria Social da Política Internacional”, avalia que a política internacional deve ser vista como uma realidade socialmente construída, colocando em evidência a participação dos indivíduos na estruturação do sistema internacional.

Além disso, Wendt (1999) ainda define dois princípios fundamentais da corrente Construtivista: 1) as estruturas da associação humana dependem, primeiramente, de ideias compartilhadas do que de forças materiais; 2) as identidades e vontades dos atores no sistema são construídos principalmente dessas ideias, e não impostos pela natureza.

Esses princípios se aproximam das definições de Adler, por justamente relacionar elementos do realismo/materialismo de outros idealistas/estruturais, onde há uma análise tanto da posição dos atores no sistema internacional como da valorização do campo subjetivo das ideias desses atores, principalmente, dos indivíduos.

Após essa exposição, Wendt (1999) também busca trabalhar com as leis e instituições internacionais. De forma realista, o autor expõe que as normas, interesses e políticas nacionais ainda dominam a política internacional, ficando as instituições internacionais limitadas em seu poder. Porém, apesar dessa constatação, que se aproxima da noção Realista de centralidade dos Estados, o autor defende que essa teoria pode gerar *insights* para mover o sistema internacional da “lei da selva” para a lei do direito (WENDT, 1999).

Um desses elementos é o de entender que a análise do Estado e a violência organizada no sistema internacional afasta o empoderamento de atores não-Estatais interessados no

comércio e direitos humanos. Em outras palavras, não faz sentido o foco das Relações Internacionais somente figurar na posição central do Estado, pois há atualmente novos atores que se interessam por temas globais e podem se contrapor à personalidade dos tomadores de decisão da política interna e internacional (WENDT, 1999).

Essa noção estende a visão da política internacional para além dos Estados, colaborando, inclusive, para uma possível necessidade de estabilização e vinculação jurídica desses atores por parte de Organizações Internacionais como a Organização dos Estados Americanos, Organização das Nações Unidas etc. “A lei da selva”, que é o embate entre Estados, pode ser progressivamente alterada para uma vertente mais cooperativista e baseada em parâmetros de governança global, em que o direito pode harmonizar os comportamentos e tornar a convivência entre os atores mais pacífica e previsível.

Além disso, tomando por base a consideração das condições sociais dos indivíduos, se faz necessário investigarmos os problemas internacionais cada vez mais sob uma ótica interpretativa da Sociologia e do Direito, elencando, inclusive, instrumentos como os parâmetros de governança como o Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) de 1994, que trata da segurança humana²⁰, de mecanismos legais como Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a própria jurisprudência de Cortes como a Interamericana de Direitos Humanos, que, inclusive, será tratada neste trabalho.

Nesse sentido, ao avaliarmos a temática dos direitos humanos dos migrantes, esse contexto intermediário trazido pela teoria Construtivista pode garantir uma visão mais completa e holística sobre o fenômeno, uma vez que podemos sustenta-lo tanto perante um prisma de problema material existente na fronteira entre os países, quanto um reflexo de rupturas sociais que partem, geralmente, de ações dos tomadores de decisão dos Estados, que desrespeitam desde tratados internacionais até suas normativas internas. Por isso que a governança e assunção das responsabilidades oriundas do direito internacional em um ambiente transnacional são importantes meios para garantir o mínimo de isonomia, objetividade e segurança entre os Estados e, sobretudo, fortalecer o papel dos indivíduos no sistema internacional.

Dessa forma, cada vez mais oportuna é a noção de agenda no âmbito das Relações Internacionais. Esse conceito está invariavelmente ligado à percepção de Estado, enquanto principal responsável pelas decisões políticas no âmbito do direito internacional, como veremos

²⁰ Na esteira desse debate, o próprio parâmetro defendido pelo RDH da ONU de 1994 já contempla uma alteração de perspectiva da segurança “Estadocêntrica” para uma centrada no ser humano. Esse conceito de segurança humana surgiu justamente no período pós-Guerra Fria, sendo esse documento um dos principais pilares.

a seguir. No entanto, com base na construção dos próprios debates aqui colocados sobre as Relações Internacionais, reforçaremos a perspectiva de construção das agendas dos Estados com base na centralidade dos indivíduos, enquanto atores que também são relevantes no cenário internacional, e na requisição de esforços que possam de fato garantir e proteger seus direitos humanos.

Tais esforços, atualmente, necessitam ser norteados pelas políticas internas e externas dos Estados em um contexto da formação de uma agenda. Portanto, o que fica evidente diante desse cenário é que está a cargo dos Estados a definição de suas agendas, sendo uma opção deles, tanto interna quanto externa, tratar de questões como, por exemplo, uma agenda de segurança mais focada em instrumentos de militarização e obstaculização de suas fronteiras, como é o caso dos Estados Unidos, ou uma agenda voltada aos direitos humanos e acolhimento dos migrantes, como se vê, aparentemente, no caso do Brasil.

No que tange ao conceito de agenda, conforme já salientado, observamos ainda uma grande conexão às opções políticas internas e externas dos Estados. Tais políticas estão ligadas a uma série de influências diplomáticas, econômicas, políticas, culturais. Dado o atual movimento de globalização, o vínculo entre os eixos interno e externo está cada vez mais fluido e interligado, pois cada vez mais temas globais repercutem no âmbito local e vice-versa, como ocorre com a migração internacional.

Essa linha de intersecção entre a política interna e externa se denomina “*linkage*” ou, na tradução para o português, eixo de conexão. Esse eixo que impacta ambos os campos de atuação do Estado trazem importantes direcionamentos sobre o que é prioritário para formulação da agenda de cada ator Estatal (HOBSON, 2003, p. 215-217).

Ao observarmos esses eixos de conexão, o conceito de agenda emerge no âmbito da percepção política dos Estados, podendo abranger diversas frentes, como: meio ambiente, segurança, comércio e, principalmente, direitos humanos. Nesse sentido,

De acordo com as determinantes da política estatal é que se amolda a agenda que, naturalmente, tanto pode ser interna ou doméstica quanto pode ser externa. O termo agenda setting é, por seu turno, de fundamental importância para se analisar e compreender os eixos de conexão. Os eixos de conexão ou linkages podem ser definidos como a relação integrada das temáticas da agenda interna e externa como fonte produtora de posturas e posições do Estado nas Relações Internacionais. Dessa forma, os linkages são pontos de intersecção e influência entre a agenda interna e externa. Política internacional se refere à escolha, ao exercício de opções (CASTRO, 2012, p. 157).

Diante da noção de que a política internacional se trata de escolhas oriundas das posturas internas e externas dos Estados, podemos estabelecer comparativos iniciais com a agenda do Brasil para os direitos humanos e migrações. Como veremos com maior

profundidade nos capítulos posteriores, o Brasil vem histórica e voluntariamente assumindo compromissos com os direitos humanos de forma concisa, tanto em âmbito global como regional e local.

No âmbito global, alguns principais exemplos residem na adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Assembleia Geral das Nações Unidas (1948), Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), Convenção Internacional sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1965), dentre outros. Já no sistema regional, os principais são: Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) – Pacto de San José da Costa Rica, Carta da Organização dos Estados Americanos (1948), Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL (2002) e o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL – Plano de ação (2010)²¹.

Essa construção da política externa com lastro nos direitos humanos é uma marca da posição da agenda brasileira quanto a temas coletivos importantes, e que se respaldam, de forma complementar, no fortalecimento e priorização da proteção dos direitos fundamentais e sociais no direito interno, por meio de preceitos contidos na Constituição Federal de 1988 e em legislações infraconstitucionais, como é o caso da Lei de Migração (nº 13.445 de 2017) em seus princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (artigo 3º, I), repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação (artigo 3º, II) e da própria acolhida humanitária (artigoº, VI).

Nesse panorama, observamos um eixo de conexão concreto das opções políticas internas e externas do Brasil para os direitos humanos e migrações, seja na ratificação de tratados internacionais e assunção de competência de uma Corte internacional, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, seja na visão legislativa de conduzir temas como as migrações de forma interligada a pressupostos humanitários, como se vê, por exemplo, nos princípios que regem a política migratória do país desde 2017. Essa construção da agenda brasileira para os direitos humanos e migrações, tanto interna quanto externa, é fruto de uma

²¹ Vale lembrar, que, apesar de não ser o eixo do trabalho, as reflexões migratórias tangenciam também a agenda do MERCOSUL, principalmente, em seu Estatuto da Cidadania. Nesse Estatuto, o plano de ação estruturado apresenta como objetivos: a implementação de política para livre circulação de pessoas na região, a igualdade de direitos civis, sociais, culturais e econômicos para os nacionais do bloco, e, por fim, a igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação. O Plano de Ação para um Estatuto da Cidadania, aprovado pela Decisão CMC Nº 64/10, ocorreu durante a Presidência Brasileira de 2010. Tal Plano deverá estar concretizado em 2021, “quando o Estatuto da Cidadania poderá ser transformado em um tratado internacional que incorpore ao ordenamento jurídico nacional de cada Estado Parte o conceito de Cidadão do MERCOSUL” (Cf. ESTATUTO da Cidadania do Mercosul, Plano de Ação, 16 dez. 2010. Disponível em: http://www.alampymebr.org.br/images/Plano_de_Ao_-_Estatuto_da_Cidadania_do_Mercosul.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2020).

escolha política do país, representando, tais ditames, em compromissos assumidos que precisam ser observados de forma prática no ordenamento pátrio.

Em suma, o entendimento do cenário científico, histórico e fático das Relações Internacionais e da noção de relevância do papel das agendas de Estado apresentados aqui buscaram ilustrar a complexidade de temas que envolvem indivíduos, como os migrantes, em meio às conjunturas de disputa de poder engendradas pelos Estados. Nesse panorama, é evidente que o recorte principal das teorias de Relações Internacionais se vincula ainda a uma análise mais Realista do contexto global, no qual a balança de poder pende para o lado dos Estados, que, em suas estruturas domésticas definem parâmetros isolacionistas e anti-imigração, mesmo ratificando diversos tratados sobre direitos humanos no plano internacional.

No entanto, através das constantes intersecções com a sociologia, os teóricos Construtivistas tentam até hoje alavancar temas que envolvem a realidade de indivíduos que têm direitos cerceados e dificuldades em concretizar suas liberdades em outros países, mesmo com a intensa globalização proporcionada pelo próprio capitalismo.

Portanto, essa via média proposta pela teoria Construtivista faz sentido para o debate sobre agenda de direitos humanos, por sustentar uma visão integrada entre o realismo-ontológico, que trata de identificar e solucionar os problemas internacionais que de fato se passam no mundo real, e o interpretativismo dos fatos sociais, fundado, por sua vez, mais na proposição de soluções de viés teórico, desconsiderando o mundo material. Temos, enfim, que a agenda dos Estados pode ser um instrumento benéfico se construída partindo de uma análise dos indivíduos, e, no caso dos direitos humanos, tal aplicação mostra-se ainda mais fundamental e assertiva em situações que envolvem minorias, como é o caso dos migrantes forçados venezuelanos, objeto desta pesquisa.

2.2 Conjuntura Migratória Regional: Globalização e Migração Sul-Sul

A globalização possui uma análise naturalmente ampla, porém, buscando um diálogo entre algumas teorias de Relações Internacionais e uma perspectiva dogmática do Direito pautada na afirmação e promoção dos Direitos Humanos, podemos dizer que representa um movimento que interliga e aproxima diversos atores internacionais como Estados, Organizações Internacionais, povos e manifestações culturais, sendo relacionado, habitualmente, com as inovações tecnológicas, logísticas e de conectividade das últimas décadas do século XX.

Entretanto, apesar dessa atualidade, importante lembrarmos que o incremento da circulação entre as fronteiras globais remonta ao período das grandes navegações do século XV, por meio das trocas comerciais pioneiras de países como Portugal e Espanha²².

Uma das principais dissonâncias reside na própria conceituação da globalização. Em geral, seu conceito é ligado a movimentos e atributos de expansão da economia global, no entanto, também vem exigindo uma avaliação mais profunda sobre seus efeitos sociais, como é o caso das migrações forçadas e as graves violações aos direitos humanos.

Na presente dissertação lançaremos um olhar sobre as minúcias sociais do tema, com um conjunto de avaliações acerca da estrutura preponderante de competitividade e desregulação do capital, que, de um lado, sustenta a hegemonia de determinadas grupos sociais, Estados e organizações econômicas, e de outro, apresenta reflexos das desigualdades nas estruturas sociais mais pobres e dependentes.

Esse contexto está diretamente conectado com a visão econômica prevalente da globalização, qual seja, a neoliberal. Segundo Wise, Covarrubias e Puentes (2013),

A arquitetura da globalização neoliberal é baseada na implementação de programas de ajustes estruturais pelas nações sulistas. Esses programas estão centrados nos preceitos de privatização, desregulação e liberalização e têm sido ferramenta para inserir economias menos desenvolvidas na dinâmica da globalização (...). Em geral, esses processos resultaram no entrenchamento de dois fenômenos particularmente relevantes: - Aprofundamento de assimetrias nos países e entre países e regiões [...] - Aumento das desigualdades sociais.²³

Dessa forma, os sistemas de produção locais vêm sendo desmantelados e os resultados desse processo são o aprofundamento das assimetrias entre os países desenvolvidos e periféricos e o aumento das desigualdades sociais, devido a concentração do capital em poucas nações (WISE; COVARRUBIAS; PUENTES, 2013), fator de grande importância para a análise dos fluxos migratórios no sul global.

Nesse sentido, podemos observar que

O poder estatal é liberado de todo e qualquer empreendimento econômico ou social que possa interessar ao capital privado nacional e transnacional. Trata-se de criar o “Estado mínimo”, que apenas estabelece e fiscaliza as regras do jogo econômico, mas não joga. Tudo isto baseado no suposto de que a gestão pública ou estatal de atividades direta e indiretamente econômicas é pouco eficaz, ou simplesmente ineficaz. O que

²² Segundo Barbosa, com base no pioneirismo português, os povos iniciaram buscas por soluções para a navegação fora de suas localidades, resultando na maior circulação de pessoas, mercadorias e informações ao redor do mundo. (Cf. BARBOSA, Alexandre de Freitas. O Mundo Globalizado: política, sociedade e economia. São Paulo: Contexto, 2003).

²³ Tradução livre do original em inglês: “The architecture of neoliberal globalisation is based on the implementation of structural adjustment programmes in southern nations. These programmes are centred on the precepts of privatisation, deregulation, and liberalisation and have been a tool with which to insert less developed economies into the dynamics of globalization (...). Generally speaking, these processes have resulted in the entrenchment of two particularly relevant phenomena: -Deepening asymmetries within countries and between countries and regions [...]. -Increase in social inequalities”.

está em causa é a busca de maior e crescente produtividade, competitividade e lucratividade, tendo em conta mercados nacionais, regionais e mundiais (IANNI, 1998, p.28).

A manutenção do Estado mínimo, portanto, é o objetivo central dos mecanismos capitalistas, avalizado por grandes corporações empresariais transnacionais. Isso posto, tal movimento “exige a reestruturação do Estado, a privatização das empresas produtivas estatais, da saúde, educação, transporte, habitação e previdência. Assim se modifica, ou mesmo rompe, a relação entre o Estado e a sociedade” (IANNI, 1998, p.30).

Essa situação gera maior concentração de riquezas e poder nos Estados hegemônicos e seus grupos empresariais transnacionais, dado que os demais veem suas estruturas produtivas e financeiras dependentes desses atores. Em resumo, o mercado global, sob o pretexto e patrocínio de políticas neoliberais, se sobressai em relação ao Estado e de políticas públicas essenciais ao desenvolvimento humano.

Uma das principais razões para essa concentração de poder financeiro reside no fim do Sistema de Breeton Woods em 1973, uma vez que, após o fim da II Guerra até esse período, houve razoável gestão dos fluxos de capitais ao redor do globo, através de um sistema de controle de câmbio e trocas financeiras. Com o término dessa lógica, o câmbio nos países tornou-se flutuante e o fluxo de capitais fundamentalmente especulativo, favorecendo os atores com maiores divisas e capacidades produtivas (EICHENGREEN, 2000).

Em suma, a globalização acumula diversas mudanças no ambiente das Relações Internacionais, no entanto, o sustentáculo do sistema, aparentemente livre economicamente sob o pretexto do neoliberalismo, é forjado por uma relação desigual e de dependência do Sul em relação ao Norte global. De acordo com Chimni (2006) essa é uma “ameaça de recolonização”, uma vez que a globalização provocou efeitos lesivos e contraditórios ao bem-estar da população do “terceiro mundo”.

O autor regressa e realoca, portanto, a expressão “terceiro mundo” no debate da configuração do sistema internacional, por justamente demonstrar a distância e dependência dos países pobres em face dos hegemônicos. Ainda, segundo Chimni (2006), o direito internacional acaba por selar e legitimar essas estruturas de dominação, tendo em vista que o poder de instituições financeiras e comerciais internacionais realiza determinações às agendas políticas neoliberais do “terceiro mundo”, reduzindo substancialmente o significado de democracia e independência de seus interesses sociais, além até de manipular discursos sobre os direitos humano.

Além dos aspectos que tangenciam diretamente a desigualdade econômica, outros pontos também emergem de forma preocupante no tecido social como consequência do processo de globalização. Dentre eles, elencam-se: a evolução nos índices de discriminação racial e étnica, o declínio nas condições de trabalho e moradia, sem contar uma desfragmentação dos sistemas de seguridade social (WISE; COVARRUBIAS; PUENTES, 2013).

Dessa forma, é inegável que essa conjuntura tem apresentado reflexos inéditos nos movimentos migratórios internacionais. De acordo com Wise, Covarrubias e Puentes (2013), o desenvolvimento desigual, na esteira do neoliberalismo, gerou um novo tipo de migração, que pode ser classificado como forçado. Essa migração se diferencia das tradicionais definições acerca dos refugiados e asilados, pois está ligada a um contexto macro de dependência assimétrica de países subdesenvolvidos e desigualdade social sem precedentes. Importante destacar que as diferenças jurídicas entre esses tipos de migração serão melhor tratadas no capítulo seguinte.

Nesse sentido, essa dinâmica de dependência trouxe mudanças estruturais que fomentam a migração massiva de pessoas marginalizadas. Na realidade, esses indivíduos vêm sendo levados a sair de seus países de origem para buscar melhores condições de vida e oportunidades em outras partes do mundo, sem que haja uma flagrante repressão política ou étnica, por exemplo.

Entretanto, na prática, podemos observar grande aproximação entre as condições em que se instalam as situações de refúgio ou asilo e migração forçada, especialmente se tivermos como foco a situação do processo de deslocamento e recepção nos países de destino. Isso, porque, o empobrecimento crescente do Sul global é uma realidade. Ou seja, os problemas enfrentados são semelhantes, apesar da diferenciação teórica e jurídica entre os migrantes (MARINUCCI; MILESI, 2005).

Marinucci e Milesi (2005) ainda destacam que as causas de violência generalizada e violação dos direitos humanos apresentam os mesmos fatores que provocam tanto o empobrecimento do Sul global quanto as ondas de refugiados, evidenciando a ligação dos direitos humanos com a busca pela sobrevivência desses indivíduos, seja lá em qual Estado estiverem. Devido a essa complexidade transnacional é que a temática da migração pode ser melhor analisada considerando parâmetros de governança global dos direitos humanos, como é o caso, por exemplo, da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que será analisada no presente trabalho.

Diante disso, observamos que há uma intensa sinergia entre os conceitos aqui apresentados com a atual situação, por exemplo, dos migrantes venezuelanos no Brasil, pois o

ambiente de instabilidade política na Venezuela, nas mais diversas esferas, tem impactado os direitos fundamentais de seus cidadãos e motivado tal fluxo. Apesar de ser, teoricamente, mais relacionada com a condição de refúgio, a fonte dos problemas é a mesma, pois, ambos países se localizam no Sul global (PERUZZO; SPADA, 2020).

Antes de avaliarmos precisamente os embates políticos entre Brasil e Venezuela e a própria situação econômica venezuelana e seus reflexos migratórios, importante refletirmos sobre o aumento da migração dentro da América Latina e Caribe, tanto entre os países da própria região como advindo de outros do Sul Global. Esse fluxo entre pessoas de países pobres e em desenvolvimento do Sul caracteriza-se como um movimento atípico, pois o histórico populacional do século XX foi marcado por pessoas do Sul que migravam em massa ao Norte global.

Essa dinâmica está incluída no espectro do novo movimento migratório Sul-Sul, evidenciado, principalmente, pelo fechamento de fronteiras dos tradicionais receptores do Norte Global. Nesse sentido, diante do aumento de obstáculos desses países, as pessoas de países pobres começaram a optar e se viram obrigadas a buscar alternativas em Estados em desenvolvimento do Sul, como o Brasil, por exemplo.

Apesar do número de migrantes Sul-Norte ser ainda mais representativo, houve um largo crescimento da migração Sul-Sul. “Nesse cenário, estima-se que cerca de 82 milhões de seres humanos migraram de países pobres para países da periferia do capital, ou seja, os Estados em desenvolvimento” (LUZ; SIQUEIRA, 2018, p.131). Lamentavelmente, a maior parte desses migrantes são refugiados, ganhando especial relevo os sírios, que já somam aproximadamente 5,5 milhões de pessoas que tentam fugir da violência generalizada instaurada no país (MOREIRA, 2019).

Na esteira dessa constatação, observamos, por exemplo, que apenas em cinco anos o número de imigrantes que se deslocaram para países da América Latina e Caribe mais que dobrou, saindo de 365 mil pessoas em 2010 para aproximadamente 880 mil em 2015 (OIM, 2018).

Segundo Moreira (2019), alguns fatores colaboraram para esse intenso incremento populacional, destacando: a) o fechamento das fronteiras de receptores tradicionais, como Estados Unidos e Europa; b) os acordos de livre comércio na Comunidade Andina de Nações (CAN) e MERCOSUL; c) o deslocamento de colombianos em virtude dos conflitos armados em seu país; d) a diáspora haitiana; e) a concessão de refúgio a migrantes de outros continentes, como sírios e africanos; e, por fim, o foco do presente trabalho, f) a crise humanitária venezuelana.

Dentre esses fatores, um dos mais impactantes para a América do Sul e que não está ligado a motivos econômicos ou políticos diretamente, é o caso da migração haitiana. Nesse ambiente de conexão recente entre povos do Sul global, essa representa uma situação em que os Estados regionais devem estreitar seus laços por uma cooperação internacional para a igualdade e direitos humanos, haja vista que uma série de catástrofes ambientais e climáticas praticamente inviabilizou as condições de vida de uma população já fragilizada e escassa em serviços estruturais básicos.

Partindo de tempestades tropicais em 2004 e furacões em 2008 e 2012, até o catastrófico terremoto de 7.3 graus na Escala Richter de 2010, o Haiti atravessa ainda sérias dificuldades para manter sua população com acesso a serviços básicos de saúde, higiene e alimentação, sem contar demais direitos como habitação, trabalho etc. Com a frágil infraestrutura, sua população e a sociedade global assistiram a um verdadeiro desastre, onde, no caso do terremoto, houve a vitimização de aproximadamente meio milhão de pessoas, entre mortos e feridos, além de todas as perdas materiais e estruturais do país (MOREIRA, 2019).

Nesse cenário, os sobreviventes foram forçados a se deslocar, objetivando, em grande parte, a migração ao Brasil, um país, que naquela época, apresentava bons índices econômicos, valorizava o salário mínimo, possuía programas de transferência de renda à população carente e tinha no escopo estrutural grandes obras para atender eventos internacionais como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas do Rio de 2016, além de um sistema de seguridade social que se voltava inclusive aos grupos migrantes vulneráveis. Além desses fatores de ordem econômica, a escolha pelo Brasil em detrimento de outros países latinos também se relaciona com a redução de obstáculos da aduana brasileira no acesso ao país (MOREIRA, 2019).

Tal fluxo, iniciado por volta dos anos 2011 e 2012, foi em sua grande parte terrestre e fluvial, uma vez que os haitianos acessavam o país através de rotas na região amazônica, nos Estados do Acre e Amazonas, principalmente.

No entanto, a legislação e os instrumentos jurídicos relacionados a migração na época eram ultrapassados e refletiam ainda um cenário de isolamento e insegurança típico da ditadura no país. A referida legislação era o Estatuto do Estrangeiro de 1980 (Brasil, 1980) e a Lei 9474/97, onde não havia tratamento adequado às questões humanitárias, como no caso de asilados, refugiados e, muito menos de visto humanitário ou acolhimento.

A falta de definição sobre a real situação dos haitianos que acessavam o país se estendeu por quase dois anos, dificultando os trâmites de regularização no país e agravando os problemas dessas pessoas. A dúvida consistia em enquadrar esses migrantes como refugiados, nos termos do Artigo 1º, inciso III, da Lei 9474/97, ou na adoção de uma política migratória

específica para esse grupo de pessoas por meio de um visto humanitário (SARTORETTO, 2018).

Apesar dos inúmeros problemas burocráticos para recepcionar essas pessoas, houve a edição tardia da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, pelo CNIG, criando o visto especial pautado em razões humanitárias aos migrantes haitianos. Essa ferramenta teve atualizações ao longo dos anos em outras Resoluções Normativas do órgão, até a publicação da Portaria Interministerial nº 10, de 6 de abril de 2018²⁴, que dispôs sobre a concessão do visto temporário e autorização de residência para fins de acolhida humanitária aos haitianos, ficando em consonância com a nova Lei de Migração (Lei 13.445/17), em seus artigos 14º, § 3º, e 30º, I, "c".

Por fim, a migração Sul-Sul, pela qual a América Latina e Caribe estão envolvidos, ainda está em pauta e temas como a catástrofe ambiental no Haiti e a ruptura sistemática de direitos humanos na Venezuela são temas que interessam, em maior ou menor grau, a todos os países regionais, uma vez que o acesso das pessoas afetadas por essas circunstâncias está cada vez mais dificultado nos países desenvolvidos.

2.3 Os embates entre as agendas de Brasil e Venezuela e os fluxos migratórios dos venezuelanos

A análise interdisciplinar da migração venezuelana necessita de uma abordagem sobre o contexto da globalização em si e dos seus reflexos, como já apresentado, e da própria situação política da Venezuela e de seus vizinhos sul-americanos.

Neste ponto da pesquisa, o objetivo é agregar os conhecimentos apresentados sobre os elementos de conexão da agenda de um Estado com a situação vivenciada pelos venezuelanos que optam por migrar. Além disso, buscamos trazer alguns embates geopolíticos entre pontos da agenda brasileira e venezuelana em assuntos relevantes para a região, contando, principalmente, com o aprofundamento sobre os debates em torno da agenda de segurança regional no período inicial de formação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)²⁵, onde denotam-se questões ideológicas conflitantes entre ambos os países, e que relacionam-se,

²⁴ Antes dessa portaria e da entrada em vigor da Nova Lei de Migrações (13.445/17), o tema havia sido objeto de regulamentação pela Resolução Normativa n. 97 do CNIG, (Alterada pelas Resoluções Normativas nº 102/2013, 106/2013, 113/2014, 117/2015 e RN 123/2016).

²⁵ A UNASUL é uma organização intergovernamental organizada pelos doze países da América do Sul. Seu tratado constitutivo foi firmado em 2008, porém, somente em março de 2011 passou a gozar de personalidade jurídica internacional através de suas nove primeiras ratificações (Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Venezuela). O Brasil ratificou-o apenas em julho de 2011 e a promulgação, que assegura a executoriedade do acordo, ocorreu pelo Decreto 7.667 de 11 de janeiro de 2012.

por fim, com a agenda interna da Venezuela e em suas dificuldades sociais e de manutenção da democracia.

No entanto, inicialmente, devemos levar em conta que ambos os países são afetados similarmente pelo movimento de divisão típico da globalização, ou seja, que “separa” países do Norte e Sul global, e afeta, até mesmo, as decisões em torno de aspectos de alinhamento da política externa dos países sul americanos.

Isso quer dizer, que, a Venezuela não é a única com embates na manutenção democrática de suas instituições no decorrer de sua existência. O Brasil, da mesma forma, enfrenta questões conflitantes em sua história, assim como em outros países da América do Sul. Na realidade, não podemos perder de vista que todos esses países tiveram uma evolução comum a partir de uma ótica europeia de expansão.

Segundo Wallerstein (2006), sob o pretexto de aproximar os demais povos do mundo de algo chamado de “civilização”, com a promessa de levar o desenvolvimento e progresso por meio de valores ditos como universais, os europeus exploraram e moldaram a construção social das outras nações, utilizando muitas vezes meios militares desproporcionais para assegurar o suposto caminho ao progresso.

Esse contexto de colonização está presente na história tanto da Venezuela como do Brasil, aproximando-se, também, da expansão e construção do próprio capitalismo no mundo. Portanto, a realidade das agendas desses países vizinhos, apesar de díspares em determinados pontos de suas políticas atuais, como veremos a seguir, concentram em si um antecedente de colonização, alinhamento e exploração similares que demarcam tais democracias.

Essas características de alinhamento com potências da União Europeia e Estados Unidos, como se vê no campo da política externa dos países da América do Sul, apresentam momentos de maior ou menor intensidade, no entanto, sempre residem sinais e elementos de colonização em tais relações. Tal demonstração, no caso do histórico das relações políticas entre Brasil e Estados Unidos, por exemplo, é evidente ao passo de avaliarmos o retorno de uma perspectiva de alinhamento político automático do atual governo brasileiro em relação ao governo de Trump (partido republicano) nos Estados Unidos, tal como ocorrido no período dos governos militares (em torno dos anos 1964 e 1985).

Essa relação tende a ser modificada com a eleição recente (início de novembro de 2020) do candidato Joe Biden, pelo partido democrata, uma vez que esse defende, teoricamente, o retorno de uma política externa com agendas mais multilaterais que o governo anterior, o que, provavelmente, requisitará do governo brasileiro uma reanálise de suas estratégias de posicionamento e alinhamento internacional. No entanto, apesar das gradações de intensidade

nos alinhamentos, a tendência política do Brasil e de outros países sul-americanos é a de sofrer influências com base nesse histórico processo de colonização presente na região.

Posto isso, internamente, é fato que a Venezuela atravessa há décadas uma relevante estagnação econômica e tensão democrática. Não é algo novo que a comunidade internacional já venha considerando essa situação como uma crise humanitária, tendo em vista o histórico de desrespeito aos direitos humanos e às instituições democráticas, orquestrados pelos seus últimos governos.

Marginalizada pela instabilidade nas contas públicas, hiperinflação e, principalmente, relativização e declínio dos mecanismos democráticos, sua população vêm sofrendo impactos diretos em seu desenvolvimento humano, graças à ausência de serviços básicos, como saúde e segurança, sem contar a carência de mantimentos primordiais, como alimentos, itens de higiene pessoal e medicamentos (PERUZZO; SPADA, 2020).

Esse cenário está vinculado à condução da agenda política interna e externa do país desde o governo Chávez, a partir dos anos 1990. De acordo com Gutierrez (2017), em meados da primeira da década dos anos 2000, Hugo Chávez e sua direção política aumentaram suas influências em todas as esferas do poder público, seja no Legislativo, no Judiciário e até da economia, elencando, principalmente, as interferências nas atividades da petrolífera PDVSA.

Nesse sentido,

As reformas jurídicas da Lei do Banco Central (República Bolivariana da Venezuela, Gaceta Oficial, 2005) e da Lei Orgânica dos Hidrocarbonetos (2006), entre outras, permitiram que o presidente e as empresas estatais obtivessem financiamento do Banco Central para programas sociais e de desenvolvimento considerados prioritários para o país e para aumentar o royalty e os impostos pagos pelas empresas petrolíferas que operam em associação com a PDVSA. As reformas permitiram o desvio de divisas e receitas extraordinárias de petróleo para fundos especiais sob o controle do presidente. Esses recursos financeiros eram, na prática, um orçamento paralelo que o presidente poderia gastar sem controles, de modo que o presidente Chávez tivesse acesso a recursos financeiros suficientes para levar adiante seu projeto político (GUTIERREZ, 2017, p. 174).

O aparelhamento e influência Estatal, em todas as áreas sociais, fez parte do projeto político de Chávez, que, por sua vez, gozava de discricionariedade para reter e aplicar recursos públicos e privados sem contestações, inclusive perante os outros poderes democráticos. Apesar desse controle excessivo, convém pontuarmos, que, houve inicialmente alguns avanços sociais no chavismo, entre 1999 e 2008, graças à pujante produção de petróleo, no entanto, houve também o crescimento exponencial da dívida interna e externa do país (GUTIERREZ, 2017).

O desequilíbrio financeiro se tornou evidente a partir da crise global de 2008, pois, o projeto desenvolvimentista e centralizador de Chávez focalizou-se apenas no petróleo e no

controle das empresas nessa área, tornando o país extremamente vulnerável à economia internacional, ainda mais com a queda no preço dessa matéria-prima.

Aliado a esse cenário, para que não houvesse uma depreciação de seu prestígio no país e, principalmente, perante seus pares regionais, o presidente Chávez buscou fortalecer e implementar seu ideal social-nacionalista a todo custo, nacionalizando empresas multinacionais, alterando aspectos legais como a normativa reformista do Banco Central venezuelano, além de atuar, direta e indiretamente, em agendas regionais para exposição global dos ideais “bolivarianistas”²⁶ (SERBIN, 2012).

Nesse ponto, sob a previsão de um “projeto de paz” para a América do Sul, sobressaíram os papéis de Brasil e Venezuela rivalizados na região, através da instrumentalização da UNASUL, no ano de 2008. De fato, esse processo se tratava de um “pseudoregionalismo”, lastreado pela disputa ideológica e expositiva de ambos os países, que, embora possuíssem algumas similaridades²⁷, até hoje carregam consigo alguns impasses e posicionamentos divergentes em suas relações internacionais. Importante, no entanto, ressaltarmos que ao longo da história ambos os países tiveram relações, em geral, saudáveis e construtivas do ponto de vista regional. No entanto, sob a perspectiva da agenda de segurança iniciada no âmbito da UNASUL, identificamos certos traços de rivalidade geopolítica ao redor de suas opções, enquanto atores relevantes na ordem internacional.

Nesse sentido, enquanto o Brasil opta, em geral, por uma relação diplomaticamente saudável com os EUA, e a Venezuela, ao contrário, busca um caminho de distanciamento político e econômico em relação a esse país, cultivando e exteriorizando um sentimento ideológico antiamericano (SERBIN, 2012).

Outro ponto de embate internacional dos dois vizinhos reside nas agendas econômicas em seus principais blocos econômicos atuais, no caso, o MERCOSUL para o Brasil e a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) para os venezuelanos. Ao passo em que o Brasil evidencia, em sua política externa junto ao MERCOSUL, traços mais condizentes à abertura e liberalização do comércio com outros atores internacionais, a Venezuela, por sua vez,

²⁶ Originalmente, o bolivarianismo é um termo construído na Venezuela e se refere ao culto à figura de Simón Bolívar, que fora um líder militar responsável pela independência do país. No entanto, no governo Chávez, o termo ganhou força por ligar as decisões políticas de seu governo à sua própria pessoa, como sendo um líder ou libertador das transformações populares na Venezuela. Essas raízes históricas estão arraigadas há décadas no país e ainda fundamentam o status e aparente carisma de Maduro, o “líder” bolivariano atual. (Cf. ARCE, Anatôlio M.; SILVA, Marcos A., *Revolução e Bolivarianismo na Venezuela da Era Chávez*. Revista Sul-Americana de Ciência Política, v. 3, nº1, p. 132-145, 2015).

²⁷ Acerca dessas similaridades, evidenciamos as políticas desenvolvimentistas, aumento da preponderância do papel do Estado, sem contar a discussão sobre aspectos infra estruturais na região. (Cf. PERUZZO, P. P., SPADA, A. C. *Novos direitos fundamentais no âmbito da UNASUL: análise das agendas de Brasil e Venezuela à luz do direito à paz*. Revista de Direito Internacional, v. 15, p. 338-352, 2018).

vislumbra, através da ALBA, reafirmar a ação reguladora do Estado em oposição a liberalização comercial, visando fortalecer e favorecer empresas estatais da região em detrimento aos movimentos transnacionais.

Quanto à UNASUL as diferenças entre os vizinhos se localizavam, em grande parte, no embate ideológico entre as agendas de paz e segurança para o continente, estabelecidas em seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

Nesse cenário, Peruzzo e Spada (2018, p.349) complementam:

Em relação ao histórico de criação do Conselho, podemos afirmar que a disputa entre Brasília e Caracas se deu, preliminarmente, diante das propostas nacionalistas de Hugo Chávez e Lula em relação a quais seriam as melhores formas de institucionalizar a defesa na região e sobre quais objetivos estariam espreitadas suas ações. O objetivo de Chávez era criar uma organização que possuísse um enfoque particularmente militar, ou seja, em que as ameaças que porventura surgissem fossem repelidas utilizando-se a via militar. Seu anseio era criar uma força armada sul-americana nos moldes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), com um conteúdo basicamente geopolítico e militar. Por outro lado, a iniciativa do governo brasileiro foi a de criar um Conselho de Defesa, com o objetivo de prevenir o continente diante de conflitos. O interesse brasileiro é mais amplo do que a iniciativa unicamente militar pleiteada pela Venezuela, por justamente não organizar somente uma convencional aliança militar, e sim criar um organismo para debates e cooperação no intuito de prevenir conflitos e garantir relações não violentas.

Nesse cenário bipolar foram estabelecidas as principais demandas deste Conselho, quais sejam: formação de uma “zona de paz e democracia”, “construção de uma “identidade política” sul-americana, combate ao “crime organizado” e criação de um “mercado de defesa” regional (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 159).

Com base nessas demandas, observamos uma maior presença do posicionamento brasileiro, graças a busca constante pelo consenso, democracia e não ingerência da política externa iniciada pelo governo brasileiro, a partir de 2002.

Esse contexto perdurou até 15 de abril de 2019, momento em que o Brasil anunciou sua decisão de abandonar a UNASUL, por meio da denúncia do tratado constitutivo da organização. A disputa, que antes girava em torno do peso político nas agendas da UNASUL, passou a ser exteriorizada na opção do Brasil, juntamente de Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Paraguai, com a iniciativa de implementação do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL)²⁸. Essa nova cooperação regional, iniciada em 2019,

²⁸ No dia 25 de setembro de 2019, na cidade de Nova York, os Ministros das Relações Exteriores de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Paraguai, bem como de representante da Guiana, reuniram-se para discussão e assinatura das Diretrizes para o Funcionamento do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL). Esse documento relaciona-se com a iniciativa lançada por esses presidentes sul-americanos em evento anterior, realizado em Santiago do Chile em 22 de março de 2019 (Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Foro para o progresso e integração da América do Sul, 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-prosul>>. Acesso em 19 maio 2020.

está mais voltada apenas ao diálogo e busca, mesmo que indiretamente, estabelecer uma contraposição aos anseios institucionais e integracionistas propostos na UNASUL²⁹.

Internamente, importante ressaltarmos que as políticas não se alteraram na Venezuela após a morte de Hugo Chávez, no início de 2013. Na realidade, seu sucessor Nicolas Maduro, agravou as práticas anteriores, com discursos ainda mais extremistas e antiamericanos, manutenção artificial de preços do petróleo, e, de forma preocupante, imersões sob a independência e separação dos poderes judiciário e legislativo do país, conforme relatório do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (EACDH), de 2017³⁰.

Ademais, do ponto de vista político-institucional, podemos analisar que o cenário de instabilidade foi ampliado por meio de três fatores preponderantes, quais sejam: em maio de 2017, a convocação de eleições pelo presidente Maduro para a Assembleia Constituinte, no intuito de reformar a Carta Magna do país de 1999; a renovação do estado de emergência já vigente desde 2016, abrindo mão de preocupações relativas às agendas de direitos humanos, sob o pretexto de “garantir” a Constituição e as leis nacionais; e, mais recentemente, a reeleição, em maio de 2018, de Maduro para mais 6 anos de mandato (PERUZZO; SPADA, 2020).

Posto isso, o ponto crucial a ser verificado é que tais movimentos não foram cristalinos para os vizinhos regionais, entidades políticas e não-governamentais internacionais e, principalmente, à população venezuelana, despertando dúvidas relevantes sobre a legitimidade desse governo e dos resultados de suas políticas, ainda que tenhamos consciência de todas as dificuldades de consolidação de uma economia terceiro-mundista independente das agendas hegemônicas.

Em suma, esse cenário de incerteza e ruptura se estende até os dias atuais, visto que o país continua sem definições claras acerca de seu processo democrático e dos rumos de suas instituições e, nesse ínterim, sua população, diária e forçosamente, busca fugir desses problemas e encontrar novas condições de vida e dignidade em países vizinhos, como Brasil, Chile e Colômbia, principalmente.

²⁹ Cf. O que é o Prosul, organismo que vai enterrar de vez a Unasul de Lula. Gazeta do povo, 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/o-que-e-o-prosul-organismo-que-vai-enterrar-de-vez-a-unasul-de-lula/>>. Acesso em 20 maio 2020.

³⁰ Em meio a essa crise política, a independência das principais instituições foi corroída, particularmente a independência do Judiciário. A grande maioria dos juízes não é titular e, como tal, pode ser removida pelo Executivo de forma discricionária; e um grande número de juízes não foram nomeados em conformidade com os requisitos legais. O judiciário, e em particular o SCJ, é visto como apoiador do Executivo e parece permitir que este ramo governe sem supervisão adequada, o que prejudica a separação de poderes necessária para uma democracia funcional (EACDH, 2017).

O Brasil, a despeito das diferenças ideológicas evidenciadas desde o “pseudoregionalismo” aqui demonstradas, e do voto para suspensão da Venezuela junto ao MERCOSUL, em 2017, mostrou razoável preocupação em relação à recepção dos migrantes venezuelanos nesse momento tão complicado, formalizado na edição da Portaria Interministerial nº 9 de 2018. Houve um mínimo deslocamento do foco na disputa pela hegemonia política e econômica da região para a dignidade inerente de cada ser humano migrante. Apesar disso, a acolhida não esteve alinhada com uma perspectiva de proteção humanitária complementar, além de ter sido formalizada por Portaria que, por ser ato precário, pode ser revogado a qualquer momento pelo Ministério da Justiça, evidenciando uma desconformidade em sua agenda interna de direitos humanos.

Nesse sentido, diante dos problemas inerentes às estruturas democráticas da Venezuela e do próprio elemento de disputa geopolítica entre as agendas de Brasil e Venezuela na esfera da segurança, visando atingir um prestígio internacional, a migração dos venezuelanos se viu ampliada nos últimos anos. Levando em conta que os países são vizinhos e ostentam um mesmo histórico de criação, com bases coloniais, as tratativas para demarcação jurídica da situação dos migrantes poderiam ser mais assertivas na prática, e, no caso do Brasil, apesar de um ambiente favorável em sua agenda para os direitos humanos, ainda verificamos medidas imediatistas e incertas quanto ao acolhimento dos migrantes.

A seguir, apresentaremos as diferenças jurídicas e conceituais entre migrantes forçados, refugiados e asilados, perpassando pela análise da acolhida humanitária inserida no contexto brasileiro. Essa análise evidenciará a perspectiva norteadada pela agenda do Brasil para tratar a questão migratória, a fim de compararmos com as medidas de fato tomadas para acolher os venezuelanos e o impacto nos direitos fundamentais envolvidos.

3 MIGRAÇÕES E ACOLHIDA HUMANITÁRIA: ANÁLISE DA PERSPECTIVA JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL APLICADA AO CASO DOS VENEZUELANOS NO BRASIL

3.1 Asilados, refugiados e migrantes forçados: conceituação no direito nacional e internacional

Diante do amplo contexto transnacional que envolve a migração internacional, observamos a combinação de conceitos naturalmente próximos e apartados, simultaneamente, haja vista a própria fluidez e dinamismo dos fluxos ao redor do mundo após a intensificação da

globalização, além da diversidade de formas como as leis dos países definem as situações jurídicas específicas de quem migra.

Tal como já observado no capítulo anterior, a fonte dos problemas que despertam os movimentos populacionais internacionais é geralmente a mesma, ou seja, questões envolvendo conflitos políticos, desregulações econômicas e rupturas em infraestruturas e condições de vida básicas das pessoas. Tais problemas ocorrem e motivam as migrações, que partem, em grande medida, do Sul global, e que refletem em diversas violações aos direitos humanos, evidenciando uma falta de medidas e agendas conjuntas eficazes para o tratamento das questões migratórias.

No entanto, tanto na ordem jurídica interna quanto externa há diferenças na tipificação da situação dos migrantes, apesar das motivações migratórias serem, em geral, comuns e se entrelaçarem na realidade. A clareza na definição jurídica dos conceitos é importante para nortear a abordagem e amplitude de cada situação migratória, bem como para facilitar a tomada de decisões pelas autoridades regulatórias dos países na regularização da entrada e instrumentalização das políticas públicas necessárias nos casos vivenciados na prática.

Posto isso, podemos elencar relevantes distinções entre as categorias dos asilados, refugiados e migrantes forçados.

O asilado se refere ao indivíduo que obteve a concessão de asilo diplomático ou territorial devido a perseguição de cunho político em seu país de origem. No Glossário sobre Migração nº 22, criado pela Organização Internacional da Migração (OIM) em 2009, encontramos ambas as formas de asilo. O asilo diplomático refere-se ao

Abrigo que um Estado pode conceder para além dos limites do seu território, em locais onde é concedida imunidade jurisdicional, a indivíduos que requeiram proteção face à autoridade que os persegue ou que reivindica a sua presença. O asilo diplomático pode ser concedido em missões diplomáticas e nas residências particulares dos chefes de missões, em navios de guerra ou aviões, mas não em instalações de organizações internacionais, nem em consulados. O indivíduo não tem qualquer direito de obter asilo diplomático, nem há a obrigação da parte dos Estados em concedê-lo (OIM, 2009, p. 9).

Por sua vez, o asilo territorial trata-se da

Proteção estadual concedida a um estrangeiro, no próprio território desse Estado, contra o exercício da jurisdição pelo Estado de origem, com fundamento no princípio do non-refoulement, que conduz ao gozo de determinados direitos internacionalmente reconhecidos (OIM, 2009, p.9).

O asilo, em síntese, está ligado a situações de perseguição e ameaça a determinado indivíduo em seu país de origem com base em motivações políticas, necessitando de proteção fora de sua jurisdição, seja em âmbito diplomático ou territorial. Isso quer dizer que o asilo pode ser concedido no território do país que o abriga (territorial), como também fora dos limites territoriais dele (diplomático), em seus consulados, embaixadas ou em missões diplomáticas.

Os pontos importantes a serem notados é que o asilo advém de um ato discricionário do Estado receptor, independentemente de qualquer direito do indivíduo que o requisita, e só pode ser concedido em situações emergenciais e pelo tempo necessário para proteger o asilado, sem que haja um direito de não serem expulsos ou retornados ao país de origem.

No direito internacional, a condição de asilo foi abarcada, por exemplo, na Convenção sobre Asilo Diplomático, assinada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 28 de março de 1954, em Caracas. Essa Convenção foi ratificada pelo Brasil em 25 de junho de 1957, tendo sido promulgada através do Decreto nº 42.628, de 13 de novembro de 1957 (Brasil, 1957). Nela consta a definição preambular da hipótese de concessão, a discricionariedade direcionada ao Estado receptor e o prazo, como se vê a seguir:

Artigo I. O asilo concedido em delegações, navios de guerra e campos militares ou aeronaves, a pessoas perseguidas por razões políticas ou crimes, será respeitado pelo Estado territorial, de acordo com as disposições desta Convenção. (...)
 Artigo II. Todo Estado tem o direito de conceder asilo; mas ele não é obrigado a conceder ou declarar por que o nega.
 Artigo V. O asilo só poderá ser concedido em casos de urgência e pelo tempo estritamente indispensável para que o asilado deixe o país com as garantias concedidas pelo governo do Estado territorial, a fim de não correrem perigo sua vida, sua liberdade ou sua integridade pessoal, ou para que de outra maneira o asilado seja posto em segurança. (OEA, 1954).

Nessa ótica, o artigo 27º da Lei de Migração nº 13.445 de 2017 (Brasil, 2017) nos informa que “O asilo político, que constitui ato discricionário do Estado, poderá ser diplomático ou territorial e será outorgado como instrumento de proteção à pessoa”.

Apesar das semelhanças, o refúgio é mais amplo que o conceito jurídico de asilo, ao passo de não considerar apenas determinadas motivações políticas em sua apreciação. Ou seja, o refúgio é concedido por temor ou em razão de conflitos envolvendo outras questões como raça, religião, nacionalidade, grupo social ou também movimentos de cunho político e sua marca é que não é individualizado, como no asilo, pois o refugiado integra um povo ou grupo de pessoas que sofre perseguições (inclusive por motivo político) ou está imerso em conflitos em sua territorialidade³¹.

³¹ Tanto o Glossário nº 22 da OIM (2009) quanto a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951 trazem definições aproximadas sobre o conceito de refugiado, tal como segue: Art. 1º - Definição do termo "refugiado" A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: 2. que (...) temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951).

Outra marcante disparidade, em relação à condição de asilado, reside no direito expresso do refugiado de não ser expulso ou retornado ao país de origem, colocando sua vida em risco. Tal previsão simboliza o princípio de non-refoulement (“não-devolução”) e está contido no artigo 33º da Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, ao pontuar que

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

Posto isso, podemos verificar que as categorias de asilados e refugiados estão bem delimitadas nos instrumentos jurídicos citados acima, representando condições tradicionais em um contexto claro de resposta conjunta dos Estados após os eventos catastróficos da II Guerra Mundial.

Entretanto, como já salientamos, a migração internacional é um fenômeno em constante mutação. Levando em conta o arrefecimento da Guerra Fria e os efeitos deletérios da já citada globalização capitalista, novos fluxos populacionais foram surgindo e continuam a fazer parte da realidade global. Nessa perspectiva dinâmica é que se encontram os desafios jurídicos, políticos, econômicos e sociais para avaliação e delimitação dos conceitos e direitos atinentes aos migrantes forçados.

Partindo também do Glossário nº 22 da OIM (2009), a definição apresentada de migração forçada é a seguinte:

Termo geral usado para caracterizar o movimento migratório em que existe um elemento de coação, nomeadamente ameaças à vida ou à sobrevivência, quer tenham origem em causas naturais, quer em causas provocadas pelo homem (por ex., movimentos de refugiados e pessoas internamente deslocadas, bem como pessoas deslocadas devido a desastres naturais ou ambientais, químicos ou nucleares, fome ou projetos de desenvolvimento) (OIM, 2009, p. 41).

Outra definição importante e conectada a essa da migração forçada é a de pessoa externamente deslocada. Segundo o referido Glossário da OIM (2009, p. 54), essa se trata de “pessoa que abandonou o seu país devido a perseguições, violência generalizada, situações de conflito armado ou outros desastres causados pelo Homem. Estas pessoas, geralmente, abandonam o país, em massa”.

Ambos os conceitos se complementam no intuito de descrever a condição dos migrantes forçados, contudo, nenhum deles se amoldam às hipóteses legais trazidas pelo refúgio e asilo. Um ponto distintivo é que no conceito de migrante forçado é admitida também a situação da migração por razões ambientais. Diante da falta de objetividade legal, tanto nacional

quanto internacional, a carência de tratamento jurídico dos migrantes forçados ainda é evidente, ocasionando problemas como é o caso dos migrantes venezuelanos no Brasil.

No entanto, as definições contidas nesse Glossário somadas às análises dos efeitos migratórios para a região Sul, devido a globalização e colonização histórica e econômica, norteiam um possível ponto de vista que pode consolidar o entendimento de migrante forçado. Nesse panorama, o que podemos afirmar é que o migrante forçado envolve, em maior ou menor grau: 1) o não enquadramento nos parâmetros estabelecidos pelo asilo e refúgio; 2) trata-se de pessoa deslocada forçosamente, graças a situações que a expõe a plena vulnerabilidade em seu local de origem, seja por motivo natural ou humano; 3) na contemporaneidade, grande parte, descende do Sul global; 4) a ruptura sistemática de direitos humanos.

Nesse sentido, ao alocarmos os venezuelanos no Brasil como migrantes forçados, diante do conceito apresentado, devemos nos ocupar dos meios políticos, judiciais e legais disponíveis, na teoria e na prática, para avaliar os problemas de fato e alguns indicativos de enquadramento jurídico apto a acolher esses migrantes.

3.2 Lei de migração nacional e o instituto da acolhida humanitária: mecanismos para atribuição de uma proteção complementar humanitária no caso dos migrantes forçados?

Diante do contexto das categorias migratórias, observamos ainda uma falta de clareza por parte dos Estados e Organizações Internacionais quanto a questão dos migrantes forçados. Portanto, no presente tópico, buscamos realizar aproximações entre a doutrina, que vem se ocupando de tratar os migrantes forçados diante de uma perspectiva de proteção complementar humanitária, e a Lei de Migração de 2017 do Brasil, que foi construída sob bases humanitárias, a fim de traçarmos paralelos com a situação dos migrantes forçados.

Como já explorado, a situação dos migrantes forçados é um dos reflexos da globalização e a proteção dessas pessoas tem exigido avaliações fora do contexto de proteção já preestabelecidos nas normativas locais e internacionais sobre asilo e refúgio. Partindo de um contexto pós II Guerra Mundial, essas duas categorias mais tradicionais estão vinculadas, juridicamente, a proteção de pessoas com fundados temores por conflitos políticos ou perseguições de cunho religioso, racial ou até pela própria nacionalidade, não abarcando fluxos que se originam de vulnerabilidades locais que não necessariamente advêm de tais fatores.

Apesar da proximidade, o migrante forçado tem requisitado uma atenção especial da comunidade internacional por estar fora desses escopos tradicionais do asilo e refúgio, haja vista que suas motivações estão mais voltadas a situações econômicas e sociais, em seus países

de origem, que limitam seus direitos humanos e manutenção de uma vida digna, do que a perseguições propriamente ditas.

Nesse cenário, a doutrina vem apresentando definições acerca de uma necessidade de proteção complementar humanitária, no sentido de analisar a situação dos migrantes forçados. De acordo McAdam (2007, p. 20-21), a falta de objetividade para avaliar essa situação é presente na realidade, tanto que um grande número de Estados vem permitindo a permanência de refugiados não ligados a condição jurídica do Estatuto de 1951 da ONU, sem formalidades e a proteção devida, sem contar que

em outros casos, a permissão para permanecer pode ser concedida por razões de compaixão como idade, saúde ou conexões familiares não relacionadas com a necessidade de proteção internacional, ou por razões práticas, como a incapacidade de obter documentos de viagem (MCADAM, 2007, p. 21).

Nesse sentido emerge a necessidade de discussão sobre proteção complementar aos migrantes forçados, pois é uma proteção não ligada aos fatores que se enquadram no asilo ou refúgio, e sim sobre motivos humanitários em sua natureza.

De acordo com McAdam (2007), em termos legais, a proteção complementar descreve uma proteção a ser desenvolvida pelos Estados com base em uma necessidade de proteção internacional fora do escopo da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967³². Para a autora, essa proteção pode se basear em tratados de direitos humanos ou em princípios humanitários mais gerais, no sentido de prestar a devida assistência a pessoas que fogem de seus países por diversos outros motivos que, muitas vezes de origem difusas, convergem em determinados contextos e tornam a vida insustentável. É nesse contexto que é preciso reafirmar que a migração jamais pode ser considerada “ilegal”, pois fundada não apenas num direito, mas também, muitas vezes, num estado de necessidade. Por isso utilizamos neste trabalho o termo “regular” ou “irregular”, considerando apenas a situação jurídica dos migrantes, mas nunca numa perspectiva criminalizadora.

Nesse panorama, a normativa internacional dos refugiados se trata de um mecanismo limitado, incapaz de outorgar a devida proteção a esses indivíduos. O crescimento dessas formas complementares de proteção, focadas em refletir e aplicar as obrigações dos direitos humanos internacionais, é notável (HARVEY, 2015), pois o Estatuto dos Refugiados de 1951 foi construído cuidadosamente pelos Estados como forma de regular minimamente os reflexos da II Guerra Mundial, onde esses atores se contentam em apoiá-lo, porém, sem a devida

³² Firmado em Nova Iorque em 31 de janeiro de 1967, entrando em vigor através do Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972. O intuito do referido Protocolo, em geral, foi expandir a aplicação do conceito de refugiado estabelecido pelo Estatuto de 1951, uma vez há novas categorias de refugiados e não somente aplicável às pessoas que se tornaram refugiadas devido aos acontecimentos bélicos antes de 1º de janeiro de 1951.

profundidade coletiva, cada vez mais requisitada devido aos recentes movimentos oriundos da globalização.

O aspecto “complementar” dessa proteção defendida pela doutrina não se refere a uma forma de proteção nova e individualizada, e sim trabalha como uma fonte de proteção adicional aos mecanismos já existentes. Portanto, a função principal da proteção complementar é instruir bases alternativas de elegibilidade para a proteção dos migrantes forçados, uma vez que esses moldes não estão fixos no direito internacional, são fluídos e perpassam por essa nuance dinâmica das migrações (MCADAM, 2007).

Considerando essa análise das migrações forçadas e a necessidade de se discutir uma proteção complementar humanitária, pergunta-se: há pontos do ordenamento jurídico brasileiro, mais precisamente em sua Lei de Migração (13.445/17), que possam ser aplicáveis como uma fonte de proteção complementar ao migrante forçado?

A Lei nº 13.445 foi sancionada no dia 24 de maio de 2017 e entrou em vigor a partir do mês de novembro desse ano. Houve a revogação de diretrizes normativas ligadas à ditadura, como o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815 de 1980), sem contar a Lei nº 818 de 1949, que regulava basicamente a aquisição e perda de nacionalidade, direitos políticos, dentre outros elementos.

As diretrizes da ditadura primaram por elementos inseridos em uma agenda de segurança nacional para o país, sem traços condizentes aos direitos humanos em uma perspectiva transnacional e cooperativista. Isso fica evidente no escopo de aplicação do referido Estatuto, ao passo de não citar qualquer referência aos indivíduos ou povos migrantes, em seu Artigo 2º: “Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”.

A primeira transformação já pode ser vista no nome da nova Lei, pois alterou o termo “estrangeiro” por um ligado ao “ser migrante”. Graças a essa substituição, a Lei de Migração 13.445/17 retirou o sentido de divisão entre nacionais e de quem é de fora (estrangeiro), atribuindo um valor ao ser humano que opta por migrar, independentemente de seu local de origem.

Outro avanço reside nos princípios da não criminalização da migração (artigo 3º, III), não discriminação (artigo 3º, IV) e do repúdio e prevenção à xenofobia e racismo (artigo 3º, II). Tais dispositivos não constavam no Estatuto do Estrangeiro e estão fortemente ligados a preceitos humanitários.

No mesmo artigo 3º, a garantia e prevalência dos direitos humanos, alinhados ao sentido coletivo global, também são novidades no ordenamento. Exemplo disso consta nos princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (inciso I), acolhida humanitária (inciso VI) e igualdade de tratamento do migrante e seus familiares (inciso IX).

No artigo seguinte (4º), a lei reforça que “ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

No que tange ao tema das migrações forçadas, temos a acolhida humanitária, donde observamos uma grande evolução em relação ao regramento anterior. Além de ser uma das diretrizes da nova Lei, há a previsão de autorização de residência (artigo 30º, I, “c”) na hipótese de acolhida humanitária e outra de visto temporário (artigo 14º, I, “c”). Os referidos vistos de acolhida humanitária poderão ser concedidos ao apátrida ou nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, conflito armado, calamidade de grande proporção, desastre ambiental ou grave violação de direitos humanos.

Esse dispositivo, analisado em conjunto com os demais princípios humanitários da Lei de Migração e com os princípios norteadores das relações internacionais do Brasil (artigo 4º) dispostos na Constituição Federal de 1988, principalmente no inciso “II - prevalência dos direitos humanos”, nos dá sinais de uma proteção adicional aos tratados e legislação que o país já incorporou sobre o refúgio e o asilo, podendo servir como base para uma interpretação de proteção complementar humanitária aos migrantes forçados.

Isso, porque, conforme analisado por McAdam (2007), essa proteção complementar “pode ser baseada em tratados de direitos humanos ou em princípios humanitários mais gerais, como para prestar assistência a pessoas que fogem da violência generalizada”. No caso da Lei de Migração, o pressuposto fático dos vistos por razão de acolhida humanitária, bem como os princípios norteadores do novo regramento representam uma forma legal disponível no ordenamento compatível ao tratamento jurídico requisitado pelos migrantes forçados, uma vez que se tratam de dispositivos que apontam para uma tratativa complementar ao que o ordenamento já prevê para os asilados e refugiados, sem contar a preocupação em abordar quesitos ligados a ruptura de direitos humanos.

Nesse sentido, além de se tratar de instrumentos disponíveis às autoridades aduaneiras e regulatórias do país para adequarem a situação dos migrantes que realmente estejam vivenciando essas situações críticas em suas origens, sem gerar dúvidas ou possibilidades para opção de um eventual pedido de asilo ou refúgio, poderiam garantir também uma inserção mais

consolidada na sociedade brasileira. Ademais, essas ferramentas poderiam complementar de fato a proteção humanitária aos migrantes forçados, beneficiando, sobretudo, pessoas vulneráveis do Sul global.

3.3 Migrantes venezuelanos e os conflitos no enquadramento jurídico no Brasil

Após apresentação do contexto político e das Relações Internacionais em que a Venezuela e o Brasil e suas respectivas agendas estão inseridos, dos elementos de ruptura de direitos humanos que vem ocorrendo na Venezuela e das definições teóricas e jurídicas acerca dos migrantes forçados e da acolhida humanitária, podemos considerar, desde já, os seguintes pontos: 1) aos migrantes venezuelanos que fogem para o Brasil podemos atribuir a condição de migrantes forçados; 2) o Brasil, em sua Lei de Migração, analisada em conjunto com a Constituição Federal de 1988, prevê o tratamento jurídico complementar que pode abrigar a situação fática dos venezuelanos, qual seja, o visto de residência (artigo 30º, I, “c”) e temporário (artigo 14º, I, “c”) com o fim de acolhida humanitária.

Contudo, apesar desse cenário aparentemente favorável conectado à agenda optada pelo Brasil em consonância aos direitos humanos, resta o questionamento: Concretamente, em sede de política migratória desenvolvida e aplicada pelo Poder Executivo Federal, como vem sendo tratada a situação dos venezuelanos que a cada dia mais atravessam as fronteiras do país? Quais instrumentos foram empenhados para enquadrar juridicamente, na prática, esses migrantes?

Nesse sentido, levando em conta que esse fluxo migratório se intensificou exponencialmente nos últimos anos, o problema reside nas medidas tomadas pelas instituições brasileiras para receber esses migrantes em grande vulnerabilidade. Apesar do advento da nova Lei de Migração em 2017, voltada a princípios humanitários, as soluções executivas ainda são escassas e imediatistas, não contemplando a proteção dos direitos humanos de mais de 168 mil migrantes, só no Brasil³³. A realidade social enfrentada pelos venezuelanos não tem sido concretamente apreciada, seja no conjunto de instrumentos jurídicos locais e internacionais ao dispor do país, seja no próprio viés de vulnerabilidade de cada um desses migrantes.

³³ De acordo com relatório da Agência da ONU para os Refugiados (ACNUR) e Organização Internacional para as Migrações (OIM), o número de migrantes que saíram do país já alcançou 4 milhões de pessoas, sendo que, para os que se deslocaram para o Brasil, o número de pessoas gira em torno de 168 mil pessoas. (Cf. NÚMERO de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo o ACNUR e a OIM. Nações Unidas Brasil, 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/06/07/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-o-acnur-e-a-oim/>>. Acesso em 21 de abr. de 2020.

A primeira tentativa de regulamentação se deu pela Portaria³⁴ Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, que estendeu a autorização de residência prevista no Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados (promulgado pelo Decreto 6.975/2009) ao migrante que seja nacional de outros países fronteiriços da região. Nesse sentido, tal Portaria regularizou inicialmente a entrada dos venezuelanos, uma vez que a Venezuela, estando suspensa do MERCOSUL, não ratificou tal Acordo de Residência. A extensão do Acordo mercosurenho, nesse sentido, atendeu também o compromisso assumido pelos Estados no momento em que decidiram suspender a Venezuela de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do MERCOSUL, especificamente, o de definir medidas a fim de minimizar os impactos negativos desta suspensão para o povo venezuelano.

Essa Portaria foi lançada com base no artigo 161º, parágrafo único, do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017 (Brasil, 2017), que regulamenta a Lei de Migração 13.445/17, tal como segue:

Art. 161. A autorização de residência poderá ser concedida para fins de atendimento ao interesse da política migratória nacional.

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

Já nos termos do artigo 30º da própria Lei de Migração, a autorização de residência poderá ser viabilizada, mediante registro, ao migrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre nas hipóteses previstas em seus incisos. A hipótese apontada no inciso II, alínea “a”, elenca como beneficiária a pessoa abarcada por um tratado em matéria de residência e livre circulação, porém, como já informado, a situação dos venezuelanos não se adequa a essa modalidade, devido a não ratificação pela Venezuela do Acordo de Residência do MERCOSUL.

³⁴ Acerca do conceito jurídico de Portaria e sua subsidiariedade no ordenamento, elencamos os ensinamentos de Cretella Júnior (1974, p. 454): “Em primeiro lugar a portaria atua secundum legem. Interpreta o texto legal com fins executivos. Desce a minúcias não explicitadas em lei. Como ato administrativo que é, a portaria não tem vida autônoma. Ao contrário, fundamenta-se sempre em lei, regulamento ou decreto anterior, sua base jurídica. Em nosso direito, não existe portaria autônoma ou independente, como também não existe regulamento dessa natureza (autônomo ou independente). Desse modo, a portaria, apoiada em lei, decreto ou regulamento anterior, pode descer a minúcias que o texto básico não previu, mas que exigem tomada de posição imediata, do poder público, diante de eventos inesperados, ditados pelas circunstâncias. Precisamente aí é que reside a sensibilidade do administrador, informado pela conveniência e pela oportunidade, sem, no entanto, afastar-se da legalidade, barreira que o limita. Diploma prévio (lei, decreto, regulamento) traça os limites de um dado regime jurídico. A portaria põe em execução as conotações desse regime jurídico. Delineado o regime global de um instituto, o administrador faz uso da portaria para dosar cada um dos pontos caracterizadores desse instituto, na gradação plástica exigida pela imprevisibilidade da vida” (Cf. CRETILLA JÚNIOR, José. Valor jurídico da portaria. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 117, p. 454, nov. 1974).

Dessa forma, no que tange ao enquadramento à Lei de Migração, a hipótese prevista na Portaria nº 9 de 2018 se alinhou ao artigo 30º, inciso III da normativa, que diz respeito à “outras hipóteses definidas em Regulamento”. Essa possibilidade de visto aos venezuelanos, portanto, faz parte de um rol a parte e teve de ser considerada em vista de opções migratórias governamentais, definidas por ato do Executivo e seus Ministérios, tal como disposto no Decreto regulamentador 9.199/17.

Considerando, que, o artigo 30º, inciso III, da Lei de Migração, viabiliza a previsão de “outras hipóteses” de autorização de residência mediante decreto regulamentar, bem como, considerando que o Decreto 9.199/2017 estabelece que as hipóteses de concessão desse visto fossem objeto de ato conjunto do Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho, a questão da reserva legal e da competência legislativa estão, em tese, respeitadas pela referida Portaria Interministerial que trata do caso dos venezuelanos.

No entanto, além do referido Decreto apresentar questionamentos acerca de restrições indevidas em direitos fundamentais, como veremos no próximo capítulo, a situação atual dos venezuelanos deveria ter tido lastro no direito de residência com a finalidade de acolhida humanitária, seja temporária (artigo 14º, I, “c”) quanto permanente (artigo 30º, I, “c”), garantidos pela Lei de Migração (nº 13.445), que é uma Lei Ordinária fundada já em princípios humanitários. Essa condição vislumbraria elementos que poderiam requisitar o desenvolvimento de uma política pública mais concreta no campo migratório, com características propositivas (como interiorização, empregabilidade e acesso à cultura) por parte do Estado brasileiro³⁵.

No caso dos venezuelanos que solicitaram residência nos termos da Portaria nº 9 de 2018, o simples fato de o governo brasileiro ter estendido o acordo de residência do MERCOSUL também à Venezuela não foi suficiente para que essas pessoas ingressassem no território nacional com o mínimo de previsibilidade legal e dignidade. A noção de grande parte da opinião pública brasileira de que os migrantes venezuelanos ocuparão postos de trabalho locais, revela a desconexão entre as garantias legais, propiciadas pelo novo regramento e a realidade.

³⁵ A afirmação dessas políticas públicas, na esfera migratória, também condiz com o que está expresso no artigo 3º, II, da Lei nº 13.684 de 21 de junho de 2018, que dispõe sobre medidas de proteção e acolhimento à migrantes em situação de vulnerabilidade: Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: II - proteção social: conjunto de políticas públicas estruturadas para prevenir e remediar situações de vulnerabilidade social e de risco pessoal que impliquem violação dos direitos humanos (Cf. BRASIL. Lei nº 13.684 (2018), Art. 3º. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13684-21-junho-2018-786881-publicacaooriginal-155890-pl.html>>. Acesso em: 13 de nov. 2020.)

A xenofobia, inclusive, está evidente nesse processo migratório. É o que revelam dados obtidos pela OIM, através de uma plataforma denominada Matriz de Monitoramento de Deslocamento (DTM, em inglês). Nesse estudo, constatou-se que 96% dos venezuelanos na fronteira de Roraima sofreram algum tipo de discriminação em razão de sua nacionalidade e que 28% foram alvo de violência, tanto verbal quanto física ou sexual (NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Da mesma forma, dados coletados por um estudo sociodemográfico de 2017, também em Roraima, pelo CNIG, demonstram relevantes desigualdades que afetam os venezuelanos no acesso a políticas públicas ligadas à inclusão laboral. Um dos principais dados é o de que 51% dos trabalhadores venezuelanos CNIG recebem menos de um salário mínimo, 44% ganham entre um e dois salários mínimos e apenas 5% auferem mais que dois salários mínimos. Com relação à empregabilidade, 35,4% encontram-se desempregados e apenas 28,4% são empregados, sendo que dos empregados somente 47,1% possuem carteira assinada. Quanto à jornada de trabalho, 52,1% dos entrevistados trabalham acima de 40 horas semanais. Além disso, 29,7% relataram sofrer algum tipo de prática discriminatória no trabalho³⁶.

Após a edição da Portaria Interministerial nº 9 de 2018, outro ato executivo foi expedido para tratar a questão venezuelana. A Decisão nº 1, de 13 de fevereiro de 2020 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com base na 145ª Reunião Ordinária do CONARE, realizada em 05 de dezembro de 2019, reconheceu a condição de refugiado à 21.432 venezuelanos que se encontram no Brasil, acrescentando mais um elemento de desconexão e confusão a essa política de recepção.

Essa recente Decisão, apesar de mais próxima dos direitos humanos, não resolve o problema migratório, pois abarca somente uma pequena parcela (cerca de 13%) de um total aproximado de mais de 168 mil venezuelanos no país, sem contar os que ainda irão atravessar a fronteira no curto e médio prazo, além de aplicar o instituto de refúgio a um caso que melhor se enquadra na acolhida humanitária. Aparentemente, a concessão de refúgio é mais um ato político do governo brasileiro para afirmar que o governo venezuelano persegue grupos de pessoas. Independentemente da realidade dos fatos, a coerência legal não poderia ser abandonada, especialmente se considerarmos que a acolhida também se presta a casos de violações a direitos humanos.

³⁶ O estudo do CNIG entrevistou 650 venezuelanos e elencou relevantes aspectos sociodemográficos, laborais e de moradia dos venezuelanos. A pesquisa foi feita com pessoas não indígenas, de 18 anos ou mais de idade, residentes de 33 bairros de Boa Vista, em Roraima (Cf. SIMÕES, G.; Cavalcanti, L.; Oliveira, T.; Moreira, E.; Camargo, J. Resumo executivo. Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: CNIG, 2017).

A situação de refugiado é uma atribuição mais tradicional e de aplicação mais específica às pessoas que estejam vivendo sob perseguição sob motivos políticos, raciais, religiosos e de nacionalidade em suas origens, tal como já evidenciado. Com base na complexidade de classificação dos migrantes venezuelanos, a solução do problema vai além do escopo pretendido pela Lei 9.474/97, que implementa mecanismos, inclusive, do Estatuto dos Refugiados de 1951.

Diante desse contexto, torna-se inviável pensarmos a aplicação dos vistos com o fim de acolhida humanitária de forma desconexas aos deveres do Estado brasileiro impostos pela Constituição, dos compromissos globais assumidos soberanamente e das políticas públicas ajustáveis à recepção humanitária desses venezuelanos. Há, sobretudo, a necessidade de aplicarmos na prática a noção de proteção complementar humanitária possibilitada pelos vistos de residência e temporário, na hipótese de acolhida humanitária, coligando-se, além de tudo, com a agenda optada pelo próprio Brasil acerca dos direitos humanos internacionalmente.

As previsões desses vistos, dispostos em Lei Ordinária (artigos 14º, I, “c”, e 30º, I, “c” da Lei de Migração), podem conduzir a inserção de tais migrantes de forma alinhada com políticas públicas mais assertivas e concretas, sendo, portanto, mais protetivo na prática que medidas superficiais e descompassadas, como os atos executivos citados. Além disso, a possibilidade do visto temporário, apesar de transitório, pode, desde o momento de sua concessão, garantir direitos básicos a tais migrantes, inserindo-os, minimamente, dentro da realidade brasileira. Tais direitos podem ser concretizados através de políticas públicas que viabilizem condições mínimas de trabalho, renda e saúde, para que, no futuro, a permanência de tais migrantes se confirme por meio do visto permanente.

Ademais, ao olharmos a situação dos venezuelanos, o amparo para aplicação desses vistos de residência se coadunam com o texto constitucional no caput do artigo 5º, ao anunciar expressamente que a garantia de direitos fundamentais se aplica tanto para brasileiros como para estrangeiros residentes.

Como vimos, então, tanto a Portaria vigente, fundamentada na política migratória nacional (artigo 161º do Decreto regulamentador nº 9.199/2017), como a Decisão ministerial ligada aos refugiados, não contempla com a devida clareza e objetividade jurídica que deve marcar os atos da Administração Pública as hipóteses de proteção complementar trazidas na nova Lei.

Isso, porque, tais medidas não se coligam com o espírito de proteção humanitária que habita, em tese, o ordenamento jurídico nacional. Exemplo disso consta já no descompasso com o artigo 4º da Carta Magna, que rege os princípios das relações internacionais do Brasil, em seu

inciso II – prevalência dos direitos humanos e IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Tal constatação também se estende a Lei de Migração, uma norma infraconstitucional, permeada por princípios conectados aos direitos humanos.

Nesse sentido, importante considerarmos a crise institucional na Venezuela, que repercute em graves violações aos direitos humanos de sua população, e que Estados, como o Brasil, poderiam já apresentar saídas consubstanciadas em sua própria legislação e não por meio de medidas ligadas à interesses de política migratória.

Em suma, os vistos com fim de acolhida humanitária estão previstos na Lei de Migração, porém, tais instrumentos não tem sido aplicados com coerência no caso dos venezuelanos, haja vista a instrumentalização da questão apenas via Portaria Interministerial nº 9/2018 e Decisão nº 1 de 13 de fevereiro de 2020 do Ministério da Justiça, colocando a temática em dissonância com os princípios humanitários e a dogmática do direito internacional, a prevalência dos direitos humanos contida na Constituição Federal e a própria noção cooperativista da migração Sul-Sul.

4 DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUAS RESTRIÇÕES: ANÁLISE DA ACOLHIDA HUMANITÁRIA NO DECRETO 9.199/17

4.1 Restrições aos direitos fundamentais: panorama geral

Diante do contexto e conceitos jurídicos apresentados e das medidas tomadas pelo Estado brasileiro acerca da situação dos venezuelanos, necessitamos de um maior aprofundamento do tema no tocante ao debate sobre os direitos fundamentais. Afinal, todo direito, previsto em lei, é absoluto? Quais os limites constitucionais para sua operacionalização nos níveis Executivos de regulamentação, a fim de implementação prática da acolhida humanitária?

A análise no presente tópico, portanto, corresponde aos aspectos jurídicos dos direitos fundamentais em torno do Decreto regulamentar nº 9.199/17, que foi expedido com objetivo de regulamentar e detalhar a Lei de Migração do Brasil, no intuito de vincularmos a acolhida humanitária a tais preceitos e verificarmos possíveis restrições às previsões legais por parte do Executivo ao instrumentalizá-la.

Isso posto, podemos verificar que o estabelecimento dos direitos fundamentais reflete o próprio desenvolvimento da sociedade, que, aos poucos se organizou para resolver problemas e incursões oriundas de Estados absolutistas. A institucionalização desses direitos possui lastro

nos primeiros ideais iluministas do século XVII, pois passou a se verificar uma necessidade de proteção das pessoas e de suas liberdades em face do poder Estatal.

Atualmente, com base na progressiva globalização, nos deparamos com ordenamentos jurídicos complexos e, em cada caso, surgem definições de direitos fundamentais com base na construção histórica de cada Estado e povo. O Brasil é um dos países com o maior rol de direitos fundamentais expressos em sua Constituição Federal de 1988, no entanto, esse catálogo não pode ser exaustivo, haja vista que o direito deve acompanhar as mutações com que as relações sociais e o Estado enfrentam ao passar dos anos, ainda mais em um ambiente cada vez mais tecnológico e inovador.

Um desses direitos não expressos é o da acolhida humanitária, que ganhou relevância após entrada em vigor da nova Lei de Migração (Nº 13.445/17). Ele reflete uma das diretrizes da política migratória nacional (artigo 3º, inciso VI) e merece lugar de destaque, pois, se liga à pretensão de adequar a legislação migratória nacional a preceitos de direitos humanos, sendo também relacionado à dignidade humana de pessoas apátridas ou a nacionais de qualquer país “em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário” (artigo 14º, § 3º da nova Lei).

Nesse sentido, buscaremos definir, primeiramente, as teorias dentro dos direitos fundamentais e as possíveis restrições que o direito à acolhida humanitária possa vir a sofrer no ordenamento pátrio. O intuito não é o de esgotar o tema, e sim, introduzir essa análise geral a fim de situar a pesquisa sobre o direito à acolhida humanitária e a relação com as restrições aos direitos fundamentais.

Importante ressaltarmos que os direitos fundamentais se encontram agrupados e devem coexistir com outras normas, sejam elas constitucionais ou infraconstitucionais, dentro do ordenamento. Essa coexistência com outros direitos fundamentais, dentre eles, direitos individuais e coletivos, direitos sociais e de nacionalidade, e direitos políticos, por si só já assevera o entendimento de que esses direitos não podem ser aplicáveis de forma absoluta, pois, as diferentes realidades fazem com que haja diferentes pesos e entendimento deles, assegurando sempre o embate e não o uso arbitrário no caso concreto.

Ao já termos esse conceito amplo em perspectiva e sabendo da complexidade das relações sociais, devemos tratar das formas legítimas do Estado em restringir determinados direitos fundamentais, visando garantir a harmonia dessas relações, em que o direito de um não se sobreponha a outros. Lembrando apenas que tais restrições devem ocorrer excepcionalmente e de forma constitucionalmente fundamentada.

Antes de elencar as formas de restrição, precisamos teorizar essa figura. Nesse sentido, temos que “todo direito fundamental possui um âmbito de proteção (um campo de incidência normativa ou suporte fático, como preferem outros) e todo direito fundamental, ao menos em princípio, está sujeito a intervenções neste âmbito de proteção.” (SARLET, 2012, p.362). A relação entre essas restrições e os direitos restringidos são estudados pela teoria interna e externa dos direitos fundamentais.

A teoria interna diz respeito a um contexto de proteção mais restrita dos direitos fundamentais, por não depender de variáveis externas para definir o conteúdo de determinado direito. Segundo Silva (2006, p.37),

Se isso é assim, ou seja, se a definição do conteúdo e da extensão de cada direito não depende de fatores externos e, sobretudo, não sofre influência de possíveis colisões posteriores, a conclusão a que se pode chegar, em termos de estrutura normativa, é que direitos definidos a partir do enfoque da teoria interna têm sempre a estrutura de regras.

Nesse sentido, dado esse critério estrito de validade, o direito será tido como absoluto, sem possibilidade de sopesamento com outros direitos. De acordo com Borowski (2000), tais direitos são não limitáveis, haja vista que a diminuição ou redução de seu conteúdo representa uma restrição dele.

Para Virgílio Afonso da Silva (2006), ao sustentarmos a teoria interna como aplicável, os direitos discutidos terão o condão de regras, somente. Para o autor, ao não se admitir variáveis externas em seu exercício, o direito acaba se colocando com uma norma de tudo ou nada, sem espaços para apreciação em face de outros direitos.

Por sua vez, a *contrario sensu*, a teoria externa admite o sopesamento e relativização dos direitos fundamentais, pois há possibilidade de serem analisados por fatores externos ao seu conteúdo. De acordo com Silva (2006, p.38), essa teoria divide o conceito em dois pontos: “há, em primeiro lugar, o direito em si, e destacado dele, as suas restrições”. Isso nos evidencia, que, não há restrição na natureza de determinado direito fundamental e sim na esfera de seu exercício, definindo-se como um direito limitável, nas palavras de Borowski (2000, p.31).

Dessa forma, na realidade atual do ordenamento brasileiro, devemos assegurar os direitos fundamentais como regra, e em exceção, haverá espaço para discussão de possíveis limites ao exercício dos direitos fundamentais, visando o bom convívio social. Constatando sempre, que, tais limites devem circundar o exercício desses direitos e não suas naturezas, tal como demonstrado pela teoria externa.

4.2 Formas de restrição aos direitos fundamentais e seus limites

No que tange as formas de restrição de direitos fundamentais, Canotilho (2003, p. 450), nos aponta as seguintes: 1) diretamente constitucionais; 2) indiretamente constitucionais (reserva de lei restritiva); e 3) não expressamente autorizadas pela Constituição.

Para o autor, no caso da primeira, “é a lei constitucional que, de forma expressa, procede a um primeiro recorte restritivo do conteúdo juridicamente garantido de um direito fundamental” (CANOTILHO, 2003, p.150).

Em outras palavras, a restrição já está contida no próprio dispositivo constitucional, tal como se evidencia no art. 5º, inciso XI da Carta: “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”.

As restrições indiretamente constitucionais, por sua vez, decorrem de normas infraconstitucionais, desde que previstas pela Constituição. Ou seja, em alguns casos, o legislador constituinte pode atribuir ao infraconstitucional algumas competências para restrição de determinado direito fundamental. Exemplo disso pode ser visto no artigo 5º, inciso XVIII: “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento”.

Por fim, as restrições não expressamente autorizadas pela Constituição são aquelas que, não estando ligadas ao texto constitucional e nem possuam reserva de lei, são atribuídas ao entendimento que não existem direitos absolutos. Os limites ao seu exercício decorrem do conjunto jurídico-constitucional em que a sociedade está inserida.

No entanto, tais restrições, como já pontuamos, requerem limitações, pois, não se admite restrição deliberada dos direitos fundamentais. Uma dessas limitações está conscrita na proteção do conteúdo essencial desses direitos, que se trata de uma complexa relação de variáveis, e que a norma restritiva deve observar: “(a) à análise daquilo que é protegido pelas normas de direitos fundamentais; (b) à relação entre o que é protegido e suas possíveis restrições; e (c) a como fundamentar tanto o que é protegido como as suas restrições” (SILVA, 2006, p.41).

A outra limitação advém do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III da Constituição), de observância crucial a todo e qualquer ato de restrição de direitos fundamentais, posto que a dignidade é a qualidade intrínseca de toda e qualquer pessoa, independentemente de sua nacionalidade.

Além dessas, também elencamos a necessidade de respeito ao princípio da legalidade, haja vista que, todos os atos, sejam eles normativos, administrativos ou judiciais, devem sempre estar atrelados a esse paradigma, essencial ao Estado de Direito. Em outras palavras, a legalidade prima por assegurar que todos os atos da Administração Pública estejam pautados por uma Lei que o autorize, não podendo restringir direitos sem tal formalização.

Introduzidas essas limitações, em um primeiro momento, apresentaremos um panorama geral do Decreto regulamentador (nº 9.199/17) e reflexos práticos, para então, analisarmos o contexto em torno do direito à acolhida humanitária e relação com os direitos fundamentais.

4.3 Impactos elementares do Decreto nº 9.199/17

O Decreto 9.199/17 foi publicado com objetivo de regulamentar e detalhar a aplicação da nova Lei de Migração do Brasil. De plano, podemos afirmar que em nível de competência o Decreto vigente respeita a atribuição definida pela Constituição Federal, em seu artigo 84, inciso IV, dado que cabe privativamente ao Chefe do Executivo expedir decreto para regulamentação de lei.

No entanto, esse ato Presidencial não isenta tal regulamento de uma análise crítica sob seus parâmetros, interpretações e, sobretudo, componentes formais de constitucionalidade e legalidade, tendo em vista que muitos direitos previstos na Lei, por vezes, podem ser suprimidos ou obstaculizados, com base na própria tradição política brasileira de concentrar maiores poderes na mão do Executivo. Tais mutações, além de afrontar o princípio da legalidade, colidem com a própria previsão do poder regulamentar presidencial, posto que tais atos devem tão somente executar fielmente as leis e não as reinterpretar.

Nesse sentido, ao avaliarmos as disposições e princípios da Lei em comparação ao que fora regulamentado pelo Decreto, nos deparamos com algumas preocupantes contradições. Além de distorções no âmbito das prisões, deportações e repatriações, houve também reinterpretações nos parâmetros de concessão dos vistos e autorizações de residência para fins de reunião familiar e acolhida humanitária.

Com relação à prisão, a Lei, em seu artigo 12, prevê que “Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei”. Apesar de expresso na Lei, o decreto tentou inovar por si essa disposição e estabeleceu que “O delegado da Polícia Federal poderá representar perante o juízo federal pela prisão ou por outra medida cautelar”, em seu artigo 211º. Fica evidente que o decreto ultrapassou suas funções regulamentares, pois

delegou atribuições a um órgão subordinado da Administração e relativizou a pretensão da Lei, no que concerne o cerceamento da liberdade dos migrantes.

Outro ponto em que há um desvio reside em algumas medidas de retirada compulsória (artigo 178º do Decreto), quais sejam, a deportação e a repatriação. Para essas, o Presidente delega poderes normativos à Polícia Federal ao determinar que um “Ato do dirigente máximo da Polícia Federal estabelecerá os procedimentos administrativos necessários” para deportação e repatriação (artigos 186º e 191º do Decreto), inovando ilegalmente tais pressupostos ao dispor discricionariedades a um órgão subordinado.

No que respeita aos vistos temporários e autorizações de residência para fins de reunião familiar, o decreto também fere a nova legislação. Esse instituto trata da possibilidade de concessão do visto ou autorização (artigo 37º da Lei), sem discriminações, para o cônjuge ou companheiro do imigrante, ao filho de imigrante que possua autorização de residência e a outros familiares (ascendentes e descendentes) de até segundo grau do imigrante.

No entanto, o Decreto relativizou o direito de reunião familiar nos casos de familiares de indivíduos considerados como apátridas e asilados, constantes nos artigos 104º, parágrafo único e 117º, parágrafo único, respectivamente. A redação do Decreto interfere na não discriminação imposta pela Lei, dado que elencou uma nova condição a esse tipo de autorização, no caso, desde que os familiares do imigrante “se encontrem no território nacional”. Essa condição, na maioria das vezes, não se aplica à realidade, pois, em geral, os apátridas ou asilados chegam sozinhos ao Brasil e os familiares em momento posterior, obstaculizando o direito de reunião familiar.

4.4 A acolhida humanitária e a relação com as restrições aos direitos fundamentais

4.4.1 Acolhida humanitária e dignidade da pessoa humana

Assim como os demais impactos provocados pelo Decreto 9.199/17 já elencados anteriormente, a relativização da acolhida humanitária também nos aponta uma grave ruptura constitucional e de direitos humanos. Antes de verificarmos essas barreiras, nos cabe avaliar qual é a condição em que esse direito está localizado na ordem global e suas relações com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Graças à cooperação jurídica internacional, o Brasil e diversos outros países podem participar de atos de governança que fortalecem as relações diplomáticas entre eles e, por conseguinte, possibilitam estudar conjuntamente melhores condições e direitos aos migrantes.

Um dos documentos mais importantes e preliminares nesse sentido é a Declaração Universal dos Direitos Humanos³⁷, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, destacando os seguintes pontos:

Artigo 13º 1. Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado.

2. Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.

Artigo 14º 1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.

2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por actividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.

Outro respeitável instrumento internacional que elenca a temática migratória é o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966³⁸. Nesse sentido, evidencia-se tal diretriz:

Artigo 12

1 Toda a pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado terá direito de nele circular e aí residir livremente.

2 Toda a pessoa terá direito de sair livremente de qualquer país, inclusivamente do próprio.

3 Os direitos anteriormente mencionados não poderão ser objecto de restrições, salvo quando estas estejam previstas na lei e sejam necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou a moral públicas, bem como os direitos e liberdades de terceiros, que sejam compatíveis com os restantes direitos reconhecidos no presente Pacto.

4 Ninguém pode ser arbitrariamente privado do direito de entrar no seu próprio país (grifo nosso).

No âmbito regional, o diploma representativo é o Pacto San José da Costa Rica ou também conhecido como a Convenção Americana de Direitos Humanos. Em seu bojo, o artigo nº 22 ilustra a proteção ao Direito de Circulação e Residência, tal como segue:

1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir conformidade com as disposições legais.

2. toda pessoa tem o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive do próprio.

3. O exercício dos direitos acima mencionados não pode ser restringido senão em virtude de lei, na medida indispensável, numa sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem públicas, a moral ou a saúde públicas, ou os direitos e liberdades das demais pessoas (grifo nosso).

Todas as previsões desses tratados já ratificados e vigentes no Brasil passaram a fazer sentido definitivamente com o advento da nova Lei de Migração, de 2017, tendo o instituto da

³⁷Ratificada pelo Brasil em 10 de dezembro de 1948.

³⁸Esse Pacto entrou em vigor apenas em 1976, porém, no Brasil sua inserção no ordenamento pátrio se deu pelo Decreto nº 592 de 1992.

acolhida humanitária lugar de destaque entre as diretrizes desse regramento (artigo 3º, VI), bem como a autorização de residência (artigo 30, I, “c”) para tal fim.

Apesar dos tratados internacionais não exibirem de forma expressa o instituto da acolhida, eles servem de grande valia como paradigmas dos direitos fundamentais dos migrantes, seja na garantia de livre circulação e residência, seja na própria afirmação de suas liberdades em nível internacional e nacional. Em suma, podemos dizer que se trata de direitos ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana, em que todo migrante deve ser considerado como ser humano, sem distinções, e com garantias no tocante à sua dignidade, atributo intrínseco e essencial a toda e qualquer pessoa (SILVA, 1998, p.91).

Sob a égide da nova Lei e com base nos parâmetros internacionais, se estabeleceu, pela primeira vez no ordenamento, o conceito do migrante em situação de acolhida humanitária, que é o sujeito apátrida ou não nacional que se encontra em grave situação de instabilidade e risco aos seus direitos humanos básicos.

Esse conceito, implicitamente, carrega consigo a essência do princípio da dignidade humana, visto que o Estado brasileiro assumiu o compromisso de zelar pelos direitos básicos dos migrantes nessa situação ao conceder esse tipo de visto ou autorização de residência, reconhecendo a emergência transnacional do tema.

4.4.2 Restrições no Decreto 9.199/17 e seus reflexos à dignidade humana

Levando em conta que estamos tratando esse direito como fundamental, dentro das perspectivas da nova política migratória nacional, devemos ter em mente que ele não é absoluto e poderá sofrer restrições em seu exercício, desde que consubstanciadas dentro do panorama constitucional do país. Nisso, podemos elencar, também, que tais restrições devem respeitar limites específicos, como o da própria dignidade humana, da legalidade e da proteção de seu conteúdo essencial, enquanto direito fundamental.

Como já afirmamos, a acolhida humanitária é uma das diretrizes ou princípios que compõe a política migratória (artigo 3º, inciso VI da Lei de Migração). Ela está prevista no acesso dos migrantes a partir dos vistos temporários ou autorização de residência.

Ocorre que, o Decreto presidencial nº 9.199/17, em seus artigos 36º, § 1º e 145º, § 1º, obstaculizou a concessão dos vistos e autorizações a esses migrantes, ao pontuarem que um ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho irá estabelecer os seus próprios requisitos e prazos para regulamentar esse direito. Tais condições, impostas pelo Decreto, interferem e relativizam esse direito fundamental, uma vez

que houve uma reinterpretação da Lei a que ele está atribuído, ultrapassando seus limites enquanto poder meramente regulamentar.

Posto isso, nos cabe avaliar que, além de postergar essas regulamentações, o Decreto extrapolou suas atribuições constitucionais, pois não está fielmente executando a Lei de Migrações, tal como dispõe o artigo 84º, inciso IV, que trata das atribuições privativas do Presidente da República. Segundo esse dispositivo, compete exclusivamente ao Presidente a sanção, promulgação e publicação de leis, além de expedir “decretos e regulamentos para sua fiel execução”. No caso, o respectivo Decreto, ultrapassou o que não estava previsto na Lei, caracterizando-se como um ato *ultra legem* em seu exercício, além de obstaculizar a concessão do direito à acolhida.

Isso, porque, a outorga de responsabilidade para regulamentação, por meio de ato conjunto entre Ministros de Estados, além de se caracterizar como uma norma precária e suscetível de discricionariedades, afronta o princípio de universalidade e interdependência dos direitos humanos da Lei de Migração (artigo 3º, I), o dispositivo constitucional da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do Brasil (artigo 4º, II) e o próprio princípio da legalidade, pois esse direito poderá ser suprimido a qualquer momento na esfera política, afetando o direito previsto em Lei.

Em suma, essa precarização de um direito consolidado na Lei de Migração pode afetar o princípio da dignidade humana, que é um dos balizadores das restrições dos direitos fundamentais, tendo em vista que manterá o grau de vulnerabilidade dessas pessoas que aguardam essa prestação do Estado brasileiro. Nesse sentido, já podemos entender que essa ação do poder público³⁹, na figura do poder Executivo, está afetando um direito fundamental de modo desvantajoso, dificultando aos indivíduos em questão o acesso ao bem jurídico tutelado (NOVAIS, 2003, p.157).

Essa questão é importante, pois a residência é um fator importante para que o estrangeiro se enquadre, sem quaisquer discussões doutrinárias ou jurisprudenciais, nos requisitos do caput do artigo 5º da CF para gozar de todos os outros direitos e, por consequência, se beneficiar das políticas públicas que implementam possibilidades de gozo contextual desses direitos.

³⁹No Brasil, há um caso sobre migração que já repercutiu inclusive no judiciário. Se trata de um processo no Estado de Roraima (002879-92.2018.4.01.4200). Refere-se a uma Ação Civil Pública proposta pela Defensoria Pública da União e Ministério Público Federal em face do Estado de Roraima e da União. No seu cerne reside o questionamento sobre o aumento da rigidez para recepcionar migrantes e refugiados venezuelanos propiciado pelo Decreto Estadual n 25.681-E de 2018. Na decisão em primeira instância, em caráter liminar, o juiz determinou a suspensão da admissão e ingresso de venezuelanos pela fronteira. No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu liminar para suspender tal Decreto, acolhendo pedido da União elaborado na Ação Cível Originária 3121.

4.4.3 Acolhida humanitária e princípio da legalidade: análise dos limites do poder regulamentar

Assim como o princípio da dignidade humana é um dos limites às restrições dos direitos fundamentais, o princípio da legalidade também se faz presente. No caso da atribuição estipulada pelo Decreto presidencial, de que, um ato conjunto de Ministros de Estado, irá definir as diretrizes no caso da acolhida humanitária, podemos afirmar que o uso do poder regulamentar estendeu o direito apresentado pela Lei e ultrapassou seus limites, afetando diretamente a legalidade deste ato.

No que tange o poder regulamentar, o conceito geral de Ataliba (1969, p.23) se mostra ainda atual, ao informar que “sua função é a de facilitar a execução da lei, especificá-la de modo praticável e, sobretudo, acomodar o aparelho administrativo, para bem observá-la”.

Alguns autores trazem diferentes entendimentos sobre esse conceito. Segundo Hely Lopes Meirelles (2016, p.149), “o poder regulamentar é a faculdade de que dispõem os Chefes do Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução”.

De forma mais rigorosa, Celso Antônio Bandeira de Melo (2010, p.343) caracteriza-o como um

ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias 'à execução de lei' cuja aplicação demande atuação da Administração Pública.

Resta evidente, que, tal poder necessita de limites, seja no âmbito formal como material, por envolver direitos diversos da sociedade. No caso dos direitos fundamentais tais limites são ainda mais exacerbados, por envolver diretamente direitos básicos das pessoas em face do Estado.

Ataliba (1969, p.32-33) nos apresenta diversos limites do poder regulamentar, destacando: 1) o regulamento é vinculado a um decreto; 2) o ato administrativo que o determina não pode ser autônomo; 3) possui um caráter administrativo infra-legal; 4) é considerado nulo se for *ultra e extra legem*; 5) é requisito de validade que haja uma lei regulamentada; 6) o regulamento não pode inovar a ordem jurídica, em seu conjunto; 7) o Executivo não pode protelar o regulamento; 8) a lei não pode atribuir a diferentes órgãos que não ao Chefe do Executivo; 9) o poder regulamentar deve ser respaldado na Constituição; 10) o Presidente não pode regulamentar uma lei que não é atinente a ele executar; 11) o regulamento só cabe para dispor sobre temas adstritos ao trato administrativo, não podendo atuar sobre leis civis, penais, etc.; 12) o regulamento não pode interferir nas relações particulares.

Por fim, importante pontuarmos os limites definidos por Bandeira de Mello (2010, p.354-359). De forma resumida, o autor entende que: 1) a lei é que demonstra as formas de obtenção dos direitos, restando aos regulamentos apenas a pormenorização deles; 2) o regulamento não pode gerar novos direitos ou obrigações; e, de forma especial para este trabalho, elencam-se: 3) o regulamento não pode contradizer a lei ou impor obstáculos a ela, ainda que seja para elucidá-la; 4) são inconstitucionais os regulamentos elaborados por meio de uma delegação “disfarçada”, oriunda de lei que simplesmente transfere ao Executivo a incumbência de tratar das liberdades individuais das pessoas.

Esse acervo teórico do direito administrativo se relaciona com os limites estudados sobre as restrições de direitos fundamentais, pois, no caso da regulamentação dos vistos de acolhida humanitária, tal ato excedeu os ditames constitucionais e legais, evidenciando que, um direito fundamental, como o da acolhida humanitária, não deve estar suscetível de arbitrariedades, seja pela via judicial ou administrativa. Sem dúvida, o Decreto, nesse caso, poderia ser caracterizado como *ultra legem*, pois o poder regulamentar estendeu o alcance da Lei e obstaculizou a liberdade dos migrantes no acesso ao país, graças a condição estabelecida por determinação de um ato conjunto de Ministros do Estado não previsto na Lei.

Nas palavras de Ataliba (1969), uma disposição como essa seria considerada nula, pois é *ultra legem*, e, conforme os ensinamentos de Bandeira de Mello (2010), tal Decreto poderia ser tratado como uma delegação “disfarçada” no ordenamento, sendo, portanto, inconstitucional.

Esse enunciado coaduna também com os tratados internacionais grifados acima em que o Brasil faz parte, ao afirmar que somente uma Lei pode impor restrições aos direitos e liberdades dos migrantes e não decretos ou regulamentos. E, ao falarmos de liberdades, estamos tratando de direitos fundamentais, que, por sua vez, devem ser criteriosamente abordados no ordenamento, para evitar limitações ilegais em seu conteúdo seja por qualquer esfera do poder Estatal.

Concordamos que a acolhida humanitária, enquanto direito fundamental da nova política migratória, é um direito limitável, nas palavras de Borowski (2000, p.31). Dessa forma, é suscetível de sopesamento na esfera judicial, uma vez que não há direito absoluto e cada Estado pode interferir no âmbito de exercício individual desse direito. Essa interpretação se encaixa com a teoria externa, já que sempre haverá espaço, dentre as outras normas, para discussão de seus limites, visando o bom convívio social.

No entanto, no caso em comento, não é nenhuma ação de sopesamento de direitos que nos deparamos. Estamos tratando de ato administrativo, emanado pelo Presidente da República,

que atribuiu novos entendimentos e condições à Lei de Migração vigente, e, por conseguinte, embaraça o direito dos migrantes a um visto ou autorização para residir no Brasil. Essa imposição modifica o propósito da Lei e do conjunto constitucional e internacional ao qual ela faz referência, colocando os migrantes, em condição de acolhida, em uma situação ainda mais vulnerável e suscetível às percepções meramente políticas.

Em outros termos, não apenas os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em relação à migração, como também os compromissos constitucionais e as orientações da Lei de Migração nos conduzem à afirmação de que a acolhida humanitária foi pensada como uma política de estado. O que, no entanto, a insere na realidade como uma política de governo são os desvios promovidos pelo Decreto que, já sendo precário pelo fato de não depender do Congresso Nacional, no limite, deixa para um ato ainda mais precário (Portaria interministerial de 2018 e a Decisão ministerial de concessão do refúgio de 2020) a definição de requisitos limitantes que restringem a amplitude da lei, como é o caso de autorizar a residência do migrante fronteiriço no país pelo prazo de 2 anos (Artigo 1º, §1º da Portaria nº 9 de 14 de março de 2018) e o reconhecimento de apenas uma parcela dos migrantes como refugiados.

Em suma, a acolhida humanitária foi enfim debatida pelo país na nova legislação, porém, o exercício desse direito vem sendo obstruído por um ato do Poder Executivo. Como pontuamos, além dos excessos no campo administrativo desse poder regulamentar, as condições estabelecidas pelo Decreto ferem o princípio da dignidade da pessoa humana e da legalidade, que representam importantes balizadores das restrições dos direitos fundamentais em nosso ordenamento.

De mais a mais, o direito à acolhida humanitária reflete não só o bom convívio entre os povos, como também o dever do Estado em zelar por seres humanos de outras nacionalidades em eventos de grave violação a direitos humanos, sendo crucial ao Brasil seguir os ditames alavancados na Lei 13.445/17.

Diante disso, levando em consideração as indefinições jurídicas acerca da condição dos migrantes venezuelanos, da conjuntura de tensão e crise democrática na Venezuela e da possibilidade de governança regional emanada dos diplomas legais internos junto das orientações internacionais da Corte Interamericana, a acolhida humanitária pode ser defendida como meio apto para atingimento da perspectiva de proteção complementar humanitária, contudo, na prática, não é esse cenário que vem se desenhando nos últimos anos.

Resta-nos agora avaliar quais são os parâmetros da Corte Interamericana para o tema.

5 PARÂMETROS REGIONAIS DE MIGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS: A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E A RELAÇÃO COM A SITUAÇÃO DOS VENEZUELANOS NO BRASIL

5.1 Aspectos gerais e a aplicabilidade da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil

A Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão) são órgãos especializados no âmbito da OEA. Ambos formam o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, cujas atribuições precípua são de promover e proteger os direitos humanos na região, verificando se os Estados-membros estão cumprindo as obrigações assumidas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada em San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, bem como em relação a todo corpo de tratados de Organização dos Estados Americanos.

A Comissão foi criada em 1959, tendo sua primeira reunião ocorrida no ano de 1960. Ela foi instalada com base nos objetivos dispostos na Carta da Organização dos Estados Americanos, firmada em 30 de abril de 1948 na cidade de Bogotá, Colômbia. Nesse tratado, sua previsão está regulamentada pelos artigos 53º, “e” e 106º. Já suas funções estão positivadas nos artigos 41º a 44º da Convenção, destacando: 1) realização de recomendações aos signatários; 2) elaboração de estudos e relatórios necessários à aplicação da Convenção; 3) Recebimento e exame de denúncias de violação à direitos da Convenção, encaminhadas por indivíduos ou grupos.

Por sua vez, a Corte Interamericana, órgão autônomo, teve seu regulamento aprovado pela Assembleia Geral da OEA através de uma Resolução de 1979 (Resolução AG/RES. 448 (IX-O/79) e representa um instrumento jurídico internacional autônomo, cujo objetivo é interpretar e aplicar os ditames da Convenção e de outros tratados de direitos humanos. Composta por sete juízes, nacionais de Estados-parte da OEA e com mandatos independentes (a título pessoal), suas atribuições se concentram em uma esfera consultiva e outra contenciosa, tal como dispõe os artigos 61º a 65º da Convenção⁴⁰.

No que tange a função consultiva, qualquer Estado-membro da OEA poderá consultar a Corte e requisitar parecer sobre a interpretação da Convenção ou de outro tratado de direitos humanos e sobre a compatibilidade entre as leis internas desses Estados e tais tratados. Como exemplo ligado à temática migratória e que será mais bem analisado no próximo subitem,

⁴⁰ Organização dos Estados Americanos, Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”), Art. 61º-65º, de 22 de novembro de 1969.

evidenciamos a Opinião Consultiva OC-18/03, solicitado em 2003 pelo México à Corte. Em linhas gerais, o México solicitou parecer sobre os direitos dos migrantes indocumentados, questionando se os princípios da igualdade e não-discriminação são cabíveis aos migrantes e trabalhadores irregulares.

Já na seara contenciosa, os Estados-parte e a Comissão poderão submeter casos à Corte, no intuito de observar se um determinado membro incorreu em violação a algum dos direitos abarcados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. No próximo tópico deste trabalho, iremos avaliar sistematicamente vinte decisões proferidas pela Corte no âmbito das migrações internacionais e deslocamentos internos.

No entanto, somente os seguintes Estados reconheceram a competência jurisdicional da Corte: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Uruguai e Venezuela⁴¹.

Outra característica marcante dentre os objetivos da Corte é de aplicação dos meios de reparação. Tal como disposto no artigo 63º da Convenção, assim que houver uma decisão sobre a violação de direito ou liberdade previstos na Convenção, a Corte irá determinar que o prejudicado tenha restabelecido seu direito ou liberdade, que seja reparada as consequências práticas da violação, bem como o pagamento de indenização ao prejudicado (PERUZZO; COSTA, 2019).

Nessa linha, Ramírez (2000) leciona que a obrigação de reparação, advinda de violações cometidas pelos Estados, constitui-se como um dos princípios fundamentais do Direito Internacional, sendo constantemente aplicado na Corte Interamericana. Segundo o autor, sem esse princípio, seria muito estreito o alcance prático de sua jurisdição, sem resolver de fato os litígios no tocante aos direitos humanos.

Dadas essas características de autonomia e resolutividade da Corte e integração entre os órgãos do Sistema Interamericano, alguns entraves surgem no momento de efetivação e aplicabilidade dos tratados internacionais e o posterior cumprimento de sentenças da Corte no âmbito interno dos Estados-membros.

Em linhas gerais, cada Estado possui relativa autonomia quanto aos meios para incorporação dos tratados internacionais em seu ordenamento. Nesse sentido, há duas correntes teóricas prevalentes, quais sejam, monista e dualista.

⁴¹ Trinidad e Tobago chegou até a aceitar a jurisdição da Corte entre 1991 e 1998, porém, em 28 de maio de 1998, o país denunciou a Convenção Americana. A denúncia passou a vigorar no ano seguinte à notificação.

Inspirada pelos ideais de Immanuel Kant e sua visão de conciliação entre ordens jurídicas dos Estados, expostos em sua obra “À paz perpétua” de 1795⁴², a vertente monista avalia que o direito interno e internacional são indivisíveis e integram um direito unitário mundial. A essência do monismo internacional está presente na obra de Hans Kelsen, “Teoria Pura do Direito”, onde o jurista já pontuava uma “crescente centralização da unidade organizada de uma comunidade universal de direito mundial” (KELSEN, 2002, p.144). Ao contrário de Kelsen, que defendia a prevalência do direito internacional no caso de eventual conflito com as normativas internas, Hegel afirmava o contrário, sendo o ordenamento Estatal soberano e “um aut fim imóvel absoluto, em que a liberdade chega a seu direito supremo” (HEGEL, 2010, p.258).

Outra definição aplicável é a distinção entre monismo radical e moderado, onde o primeiro avalia a primazia do tratado sobre a ordem jurídica interna e o segundo considera a subordinação do tratado internacional à Constituição e equiparação hierárquica em relação a leis ordinárias, distinguindo esses instrumentos de acordo com o critério cronológico (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012).

De outro lado, o dualismo sustenta que há uma ordem jurídica internacional, que regula as interações entre os Estados, e outra interna, que suporta as relações entre os indivíduos localmente, devendo ambas coexistirem no panorama jurídico global. Ou seja, as ordens jurídicas interna e internacional estão em planos diferentes e exigem, primeiro, uma incorporação formal no ordenamento e uma avaliação posterior de conflito entre as normas.

Nessa perspectiva há também uma divisão entre vertentes radical e moderada, onde a radical estabelece a necessidade de elaboração de lei própria para incorporação do tratado à ordem jurídica pátria, e a moderada, por sua vez, exige um procedimento formal, perpassando por aprovações congressionais e promulgação do Executivo (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012).

No Brasil, o histórico da interação do direito interno com o internacional demonstra uma indefinição acerca do tema, podendo respaldar em algumas dúvidas, inclusive, na incorporação da Convenção Americana e decisões da Corte Interamericana na ordem jurídica interna. Essas incertezas se relacionaram com a intensificação das relações internacionais a partir da segunda metade do século XX e com o próprio contexto político dos países, que, no caso em específico da América do Sul, atravessavam momentos de ruptura democrática e avanço de políticas ditatoriais nesse período.

⁴² KANT, Immanuel. À Paz perpétua. Trad. de Marcos Zingano. Porto Alegre: L&PM, 1991.

Exemplo disso é que na década de 1970 houve momentos adversos na interação entre tratados internacionais e leis internas, devido a mudanças de entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF). No primeiro, através da decisão no RE 71.154⁴³, o STF distinguiu claramente os polos pertencentes às ordens jurídicas interna e internacional, ao passo em que afirmou só discutir a hierarquia entre tratado e lei após considerar um processo prévio de internalização do tratado. No caso, aliás, o Pleno do STF julgou que a Convenção de Genebra de 19 de março de 1931, em sua Lei Uniforme sobre Cheque, havia sido aprovada pelo Congresso em Decreto Legislativo nº 54 de 08 de setembro de 1964 (Brasil, 1964) e promulgada por Decreto do Presidente da República nº 57.595 de 04 de janeiro de 1966 (Brasil, 1966), sendo atos suficientes para inserção do documento internacional no ordenamento, sem necessitar de outro diploma legal.

Após a Constituição de 1988, o STF reiterou esse entendimento em 1998:

A recepção dos tratados internacionais em geral e dos acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL depende, para efeito de sua ulterior execução no plano interno, de uma sucessão causal e ordenada de atos revestidos de caráter político-jurídico, assim definidos: (a) aprovação, pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, de tais convenções; (b) ratificação desses atos internacionais, pelo Chefe de Estado, mediante depósito do respectivo instrumento; (c) promulgação de tais acordos ou tratados, pelo Presidente da República, mediante decreto, em ordem a viabilizar a produção dos seguintes efeitos básicos, essenciais à sua vigência doméstica: (1) publicação oficial do texto do tratado e (2) executoriedade do ato de direito internacional público, que passa, então - e somente então - a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno (STF, CR 8279 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/1998, DJ 10-08-2000).

Nesse primeiro momento, portanto, fica clara uma postura do STF em interpretar a interação no sentido do dualismo moderado no RE 71.154, pois, há a distinção entre as ordens jurídicas (interna e internacional) e uma necessidade de internalização. Ou seja, para entrar em vigência e se traduzir em efeitos locais, o tratado necessitou apenas de aprovação congressional e promulgação executiva, tal como foi feito no caso (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012).

No segundo, a conexão foi estabelecida entre a decisão do STF no RE 80.004⁴⁴, de 1977 e a visão de monismo moderado, isso porque, o STF decidiu que a lei interna ordinária,

⁴³ LEI UNIFORME SOBRE O CHEQUE, ADOTADA PELA CONVENÇÃO DE GENÉBRA. APROVADA ESSA CONVENÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL, E REGULARMENTE PROMULGADA, SUAS NORMAS TEM APLICAÇÃO IMEDIATA, INCLUSIVE NAQUILO EM QUE MODIFICAREM A LEGISLAÇÃO INTERNA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. (STF – RE: 71154 PR, Relator: OSWALDO TRIGUEIRO, Data de julgamento: 04/08/1971, TRIBUNAL PLENO, Data de publicação: DJ 27-08-1971 PP.***).

⁴⁴ CONVENÇÃO DE GENÉBRA, LEI UNIFORME SOBRE LETRAS DE CÂMBIO E NOTAS PROMISSÓRIAS - AVAL APOSTO A NOTA PROMISSÓRIA NÃO REGISTRADA NO PRAZO LEGAL - IMPOSSIBILIDADE DE SER O AVALISTA ACIONADO, MESMO PELAS VIAS ORDINÁRIAS. VALIDADE DO DECRETO-LEI Nº 427, DE 22.01.1969. EMBORA A CONVENÇÃO DE GENÉBRA QUE PREVIU UMA LEI UNIFORME SOBRE LETRAS DE CÂMBIO E NOTAS PROMISSÓRIAS TENHA APLICABILIDADE NO DIREITO INTERNO BRASILEIRO, NÃO SE SOBREPÕE ELA ÀS LEIS DO PAÍS, DISSO

no caso o Decreto-Lei nº 427 de 22 de janeiro de 1969, poderia afetar tratado internacional já vigente, no caso a Convenção de Genebra, em sua Lei Uniforme sobre Letras de Câmbio e Notas Promissórias, promulgada pelo Decreto nº 57.663 de 24 de janeiro de 1966 (Brasil, 1966).

Entretanto, houve uma decisão pela equiparação do disposto no tratado e a lei interna superveniente, definindo a hierarquia entre eles com base no aspecto cronológico, tal como dispõe o monismo moderado. Em suma, o STF avaliou que o tratado internacional não se sobrepõe às leis nacionais, revelando uma maior preocupação dos juízes com a soberania do país em detrimento do pacto firmado internacionalmente.

Devemos notar, no entanto, que essa Convenção sobre Letras de Câmbio e Notas Promissórias foi promulgada em 1966, ou seja, foi incorporada previamente no ordenamento. Esse aspecto coloca em dúvida as diferenças entre o monismo e dualismo no Brasil, pois, em tese, não deveríamos falar em incorporação do internacional pelo interno, no caso da vertente monista⁴⁵.

Entretanto, Accioly, Silva e Casella (2012) afirmam que o monismo moderado no Brasil representa o segundo momento do dualismo, ou seja, quando o tratado já incorporado poderá ou não colidir com a lei interna. Segundo os autores “isso é falso problema, porque a norma incorporada segundo o sistema dualista, ao entrar no ordenamento jurídico, passa a pertencer a este e enquadrar-se nas hipóteses de análise pertinente às demais leis” (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p.228).

DECORRENDO A CONSTITUCIONALIDADE E CONSEQUENTE VALIDADE DO DEC-LEI Nº 427/69, QUE INSTITUI O REGISTRO OBRIGATÓRIO DA NOTA PROMISSÓRIA EM REPARTIÇÃO FAZENDÁRIA, SOB PENA DE NULIDADE DO TÍTULO. SENDO O AVAL UM INSTITUTO DO DIREITO CAMBIÁRIO, INEXISTENTE SERÁ ELE SE RECONHECIDA A NULIDADE DO TÍTULO CAMBIAL A QUE FOI APOSTO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. (STF - RE: 80004 SE, Relator: Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE, Data de Julgamento: 01/06/1977, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 29-12-1977 PP-09433 DJ 19-05-1978 PP-03468 EMENT VOL-01083-02 PP-00915 RTJ VOL-00083-03 PP-00809)

⁴⁵ A despeito das diferenças e embates em torno da teorização subjetiva do monismo e dualismo, conforme evidenciado, não podemos nos esquecer também de uma vertente que caminha na contramão deste exercício. Segundo Bogdandy (2008, p. 400), “monismo e dualismo devem deixar de existir como noções doutrinárias e teóricas para discussão da relação entre a lei internacional e lei interna”. De acordo com o autor, tais perspectivas são “zumbis intelectuais de outro tempo” e devem ser desconstruídos, no intuito de entendermos a relação entre lei internacional e local de acordo com outras bases conceituais. Em linhas gerais, para Bogdandy (2008, p. 400-401), a dicotomia entre ambas as noções não resolve mais os problemas contemporâneos atrelados à globalização e consequente elaboração gradual de instrumentos internacionais em que passa as relações internacionais. Cada sistema doméstico possui uma peculiaridade quanto ao tratamento dos instrumentos jurídicos internacionais, e tal pluralismo de ordens jurídicas deve ser analisado sempre no sentido de melhor aproveitamento e interação entre eles e não em uma busca teórica em dividi-los. No entanto, no presente trabalho, o interesse em pleitear essa diferença conceitual é de verificar como a jurisprudência e a legislação brasileira moldaram o debate entre as ordens jurídicas internas e externas até a verificação da posição hierárquica dos tratados de direitos humanos anteriores a Emenda Constitucional nº 45 de 2004.

Com a promulgação da Constituição de 1988 e sua posterior Emenda Constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004 (Brasil, 2004)⁴⁶ houve mudanças atinentes à relevância dos direitos humanos no ordenamento e em sua relação com os tratados internacionais. Por meio da citada Emenda, expressa no Artigo 5º §3º da Carta, houve a possibilidade de sustentar a equiparação dos tratados internacionais de direitos humanos às normas constitucionais, desde que tais documentos respeitassem o mesmo rito formal de aprovação das próprias Emendas. Essa mudança revela novas características dualistas ao ordenamento e enaltece a representatividade dos direitos humanos na ordem jurídica.

Por fim, com esses novos adventos constitucionais, a incerteza pairou sobre os tratados de direitos humanos assinados antes da referida Emenda Constitucional. A saída ventilada pode ser encontrada na jurisprudência, através do voto do ministro Gilmar Mendes no RE 466.343⁴⁷.

No voto, o ministro refere que a Emenda nº 45/2004,

Em termos práticos, trata-se de uma declaração eloqüente de que os tratados já ratificados pelo Brasil, anteriormente à mudança constitucional, e não submetidos ao processo legislativo especial de aprovação no Congresso Nacional, não podem ser comparados às normas constitucionais. Não se pode negar, por outro lado, que a reforma também acabou por ressaltar o caráter especial dos tratados de direitos humanos em relação aos demais tratados de reciprocidade entre os Estados pactuantes, conferindo-lhes lugar privilegiado no ordenamento jurídico.

Segundo o ministro, confirmado pelo Tribunal, esses tratados de direitos humanos, que foram incorporados e não passaram pelo novo rito de aprovação congressional, seriam dotados de características supralegais, ou seja, acima das leis ordinárias e abaixo da Constituição. Esse é o caso da adesão do Brasil à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ratificada pelo Decreto nº 678 de 25 de setembro de 1992 (Brasil, 1992), não sendo incorporada de acordo com os ditames do Artigo 5º §3º da Constituição.

Sua relevância foi exposta, inclusive, no voto do ministro ao analisar que a previsão constitucional de prisão do depositário infiel (artigo 5º, LXVII) não foi revogada pela adesão do Brasil ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em seu artigo 11º, e à Convenção

⁴⁶ Com a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, houve a inclusão do § 3º no Artigo 5º da Constituição Federal de 1988: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”

⁴⁷ PRISÃO CIVIL. Depósito. Depositário infiel. Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. Insustentabilidade da previsão constitucional e das normas subalternas. Interpretação do art. 5º, inc. LXVII e §§ 1º, 2º e 3º, da CF, à luz do art. 7º, § 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Recurso improvido. Julgamento conjunto do RE nº 349.703 e dos HCs nº 87.585 e nº 92.566. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito. (STF - RE: 466343 SP, Relator: Min. CEZAR PELUSO, Data de Julgamento: 03/12/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-104 DIVULG 04-06-2009 PUBLIC 05-06-2009 EMENT VOL-02363-06 PP-01106 RDECTRAB v. 17, n. 186, 2010, p. 29-165).

Americana, artigo 7º, 7, porém, passou a não ter mais aplicabilidade diante do “efeito paralisante” dos tratados de direitos humanos em face da lei infraconstitucional que abarcava a temática, no caso o Código Civil de 01 de janeiro de 1916 (Brasil, 1916), em seu artigo 1.287º e o Decreto-Lei nº 911 de 01 de outubro de 1969 (Brasil, 1969).

Essa aplicação definida pela jurisprudência pode ser aplicável também à Corte Interamericana, dado que o Brasil protocolou a aceitação de competência do Órgão em 1998, mesmo ano em que foi editado o Decreto Legislativo nº 89 de 03 de dezembro 1998 (Brasil), aprovando, por maioria simples no Congresso, a solicitação de reconhecimento da competência da Corte.

A aprovação executiva se deu através do Decreto nº 4.463/02, promulgado em 8 de novembro de 2002, alinhando o país ao alcance da Corte e sua respectiva interpretação da Convenção Americana para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998.

Em meio às diferenças apresentadas entre as teorias dualista e monista, é evidente que não há definição precisa acerca da aplicação no ordenamento brasileiro. Apesar dos choques e incertezas evidenciadas, não podemos nos olvidar de que a ordem jurídica brasileira, em seu histórico, mostra sinais de distinção entre os tratados internacionais (que regulam as relações internacionais) e as normas locais (que regulam a sociedade brasileira), mas exige o processo de incorporação e, portanto, reafirmando o que dizem ACCIOLY, SILVA e CASELLA (2012, p.228) sobre prevalência de uma ordem sobre outra no país, “isso é falso problema, porque a norma incorporada segundo o sistema dualista, ao entrar no ordenamento jurídico, passa a pertencer a este e enquadrar-se nas hipóteses de análise pertinente às demais leis”.

Entretanto, a partir da redemocratização do país em 1988, da aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004 e dos últimos julgados do STF, tudo indica que os tratados de direitos humanos ganharam um novo status no ordenamento, ao não se equipararem mais às leis infraconstitucionais.

Essa relevância interna caminha juntamente com o dever do Estado de aplicar e se responsabilizar concretamente pelos compromissos assumidos internacionalmente, seja em qualquer esfera do executivo, legislativo ou judiciário. Tendo o Brasil, soberanamente, se comprometido com a competência da Corte Interamericana de Direitos Humano, e com a nova leitura de supra legalidade desses tratados, podemos avaliar que as diretrizes e normativas desses órgãos são de cumprimento obrigatório pelo país, sujeitando-se, inclusive, ao exame de possíveis reparações em caso de descumprimento, que configuraria ilícito internacional (e também interno, considerando o processo de incorporação vigente).

Acrescidos a esses fatores jurídicos, temas como meio ambiente, combate à pobreza, migrações, dentre outros, fazem cada vez mais sentido se discutidos internacionalmente, haja vista que são problemas transnacionais e não mais centralizados e comprimidos dentro de uma fronteira.

Portanto, a compreensão de relevância dos tratados de direitos humanos, como os instrumentos do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, faz sentido no ordenamento pátrio, pois, além de fortalecer a proteção de todos os indivíduos que se relacionam econômica e politicamente com o Estado brasileiro, sejam eles nacionais ou migrantes, também garante meios mais amplos para solução de problemas transnacionais e que interessam à humanidade.

5.2 Análise sistemática da jurisprudência

Após a apresentação das características centrais do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, passaremos à análise dos entendimentos que a Corte Interamericana tem tido sobre a migração e deslocamento interno forçado.

Para isso, reunimos vinte decisões proferidas pela Corte no âmbito do Sistema de Proteção, envolvendo casos de deslocamento interno forçado e migração internacional. Esse conjunto de orientações está presente em dois documentos disponibilizados pela própria Corte: 1º) Caderno de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos nº 3: Pessoas em situação de deslocamento⁴⁸; 2ª) Caderno de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos nº2: Pessoas em situação de Migração ou Refúgio⁴⁹.

O objetivo é analisar sistematicamente essas jurisprudências, para traçar paralelos e obter relevantes conceitos e precedentes a serem aplicados à situação dos venezuelanos no Brasil, principalmente, para identificar disposições da Corte que podem compelir os Estados envolvidos a formularem determinadas políticas públicas como forma de reparação nos casos apreciados e que nos permitam afirmar a existência de uma agenda mínima sobre o tema na região.

⁴⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 3 : Personas en situación de desplazamiento / Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana (GIZ). -- San José, Costa Rica: Corte IDH, 2020. Disponível em: < <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>>, Acesso em: 14 jul 2020.

⁴⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No.2: Personas en situación de migración o refugio / Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana (GIZ). -- San José, Costa Rica: Corte IDH, 2020. Disponível em: < <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf>>, Acesso em 14 jul 2020.

Do total dos vinte casos examinados, doze se referem a situações de deslocamento interno forçado, ou seja, quando ocorre migração de pessoas dentro do mesmo Estado e os outros oito, por conseguinte, se trata de migração que transpassa as fronteiras dos Estados. Além dos casos de migração internacional, a escolha pela análise de casos de deslocamento interno forçado também é relevante ao trabalho por trazer conceitos consolidados sobre vulnerabilidade e também por atribuir resoluções aos Estados violadores no intuito de formular políticas públicas que facilitem a reintegração desses deslocados à convivência social. No entanto, tais orientações, colocadas em conjunto com as vinculadas à temática migratória, podem servir como parâmetros regionais de governança no que tangem os problemas relacionados ao deslocamento de pessoas desprotegidas e que, sobretudo, residem e compartilham os mesmos aspectos sociais regionais, como é o caso das populações caribenhas e sul-americanas.

Nesse sentido, podemos dividir a análise das orientações em três partes: A) panorama geral dos julgados e apresentação do que a Corte entende como deslocamento interno forçado e migração internacional; B) razões para o deslocamento e explicação do conceito de vulnerabilidade; C) análise dos direitos violados e das disposições resolutivas da Corte. Além disso, também há a inserção de importantes fundamentos contidos nas Opiniões Consultivas realizadas pela Corte.

Considerando os casos de deslocamento interno, apresentamos brevemente as seguintes jurisprudências:

1. Massacres de Ituango Vs Colômbia: O presente caso se refere a massacres ocorridos em 1996 e 1997 no município de Ituango, na Colômbia. Houve perseguição e assassinatos de camponeses da região, perpetrados por grupo paramilitar colombiano, com aquiescência de membros da força pública do município. Houve a destruição e queima de suas residências e posterior deslocamento massivo das vítimas.

2. Chitay Nech Vs Guatemala: Trata-se do desaparecimento forçado do dirigente político indígena Florencio Chitay Nech, desde abril de 1981. O caso se enquadra no contexto de conflito armado interno ocorrido entre 1962 e 1996, época em que houve muitos outros casos de desaparecimento forçado de civis por meio de ações da força de segurança da Guatemala.

3. Massacre de Rio Negro Vs. Guatemala: Massacres ocorridos entre 1980 e 1982 contra comunidade maia de Rio Negro, cometidos pelo Exército da Guatemala e membros da Patrulha de Autodefesa civil do país. Essa perseguição gerou o deslocamento dos indígenas dessa região.

4. Comunidade Moiwana Vs. Suriname: Massacre cometido em novembro de 1986 contra quarenta habitantes da aldeia de Moiwana pelo Exército do Suriname. Na ocasião,

ocorreu o deslocamento de membros da comunidade por receio de regressar ao território de origem de suas famílias.

5. Membros da aldeia Chichupac e comunidades vizinhas do município de Rabinal Vs. Guatemala: Refere-se a massacres, torturas, violência sexual e desaparecimento forçado de membros da aldeia Chichupac e de outras comunidades vizinhas no ano de 1982.

6. Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia: Massacres, privação de liberdade e assassinato de quarenta e nove membros da comunidade por grupo paramilitar colombiano com aquiescência do Exército Nacional em julho de 1997, no município de Mapiripán. Houve deslocamento massivo dos habitantes da região após o massacre.

7. Comunidades Afro descendentes Deslocadas da Bacia do Rio Cacarica (Operação Génesis) Vs. Colômbia: Operação paramilitar, em conjunto com forças do Estado, buscavam acesso aos rios da área para tráfico de armas e drogas e para expansão de ações paramilitares na região do Rio Cacarica, na Colômbia. A ação ocorreu em fevereiro de 1997, causando a morte de Marino Mena e o deslocamento forçado de muitas pessoas.

8. Caso Yarce e outras Vs. Colômbia: Perseguição, ameaças e privação de liberdade de defensores dos direitos humanos na cidade de Medellín. Além desses atos, houve o assassinato da senhora Ana Teresa Yarce, orquestrado também por forças paramilitares colombianas em 2004. Os sobreviventes tiveram que se deslocar forçosamente para se proteger.

9. Massacre de Porto Bello Vs. Colômbia: Perseguição e massacre ocorrido em janeiro de 1990 na comarca de Pueblo Bello, município de Turbo, na Colômbia. Houve a presença de paramilitares na região, onde muitos camponeses foram torturados em interrogatório, ocasionando em quarenta e três vítimas, sendo trinta e sete desaparecidas e seis executadas extrajudicialmente.

10. Massacres de El Mozote e lugares vizinhos Vs. El Salvador: Massacres sucessivos efetuados em dezembro de 1981 no norte da província de Morazán, em El Salvador. Na ocasião, houve uma operação militar que resultou na morte de aproximadamente mil pessoas, considerando um número elevado de crianças.

11. Defensor de Direitos Humanos e outros Vs. Guatemala: O caso envolve recorrentes ameaças e perseguições sofridas por uma família devido as suas atividades de defesa dos direitos humanos na região. Além do assassinato de um defensor, houve também irregularidades no processo de investigação e o deslocamento dos membros da família devido a situação de desproteção em que se encontravam.

12. Massacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala: O massacre ocorreu na aldeia indígena de Plan de Sánchez, no município de Rabinal, Guatemala, em 1982. Ele versa sobre a

morte de duzentos e sessenta e oito pessoas, operada por integrantes do Exército do país e outros colaboradores civis.

Quanto aos casos de migração internacional, elencam-se:

13. Pessoas dominicanas e haitianas expulsas Vs. República Dominicana: O caso ocorreu nos anos de 1999 e 2000, em que as famílias haitianas Medina Ferreras, Jean, Gelin, Fils-Aimé, Tide Méndez y Sensión foram arbitrariamente detidas e, de forma subsequente, foram expulsas da República Dominicana. Além desses casos em específico, o debate tomou lugar dentro de um contexto histórico mais amplo de discriminação e expulsão sistemática de haitianos e dominicanos com ascendência haitiana, em razão da própria condição de imigrantes dessas pessoas.

14. Vélez Loor Vs. Panamá: Detenção de Jesús Tranquilino Velez Loor, de origem equatoriana, no Panamá em novembro de 2002, por não possuir a documentação necessária para permanecer no país. A vítima permaneceu presa sem garantias ao contraditório, juntamente com presos condenados por crimes comuns, também levando em conta sua situação de migrante.

15. Crianças Yean e Bosico Vs. República Dominicana: O caso se trata da privação do direito à nacionalidade de duas meninas dominicanas com origens haitianas, uma vez que o Registro Civil competente se absteve de inscrever suas certidões de nascimento na República Dominicana.

16. Família Pacheco Tineo Vs. Bolívia: Em fevereiro de 2001, a família Pacheco Tineo foi deportada para o Peru, devido a negativa dada pelo Estado boliviano para a solicitação de refúgio apresentada, resultando em uma ordem de expulsão do país.

17. Wong Ho Wing Vs. Peru: Sr. Wong, chinês, era requerido internacionalmente pelas autoridades judiciais de Hong Kong. Foi detido assim que chegou no Peru, em 2008. Wong ficou detido no Peru enquanto a China e o Tribunal Constitucional do Peru “brigavam” para avaliar sua extradição ou não, privando sua liberdade.

18. Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana: Nesse caso, houve a execução extrajudicial de imigrantes haitianos e expulsões da República Dominicana para o Haiti.

19. Daniel Tibi Vs. Equador: Em novembro de 1995, houve a detenção arbitrária de Daniel Tibi, cidadão francês que residia no Equador, por alegação de tráfico de drogas. A vítima foi presa e torturada desde então, fato que reforça a perseguição a essa pessoa em face de sua condição como migrante.

20. Acosta Calderon Vs. Equador: O caso se refere a detenção arbitrária de Rigoberto Acosta Calderón, migrante colombiano, efetuada em novembro de 1998 pela Polícia equatoriana, por suspeita de tráfico de drogas. A detenção, por mera suspeita, possui como fundo a perseguição por motivos ligados a sua nacionalidade estrangeira.

Antes de analisar os motivos de deslocamento, os direitos humanos violados e as posições resolutivas da Corte nesses casos, nos cabe explorar o que o órgão entende como deslocamento interno forçado e migração internacional, a fim de situar a pesquisa conceitualmente.

No que tange os processos da Corte envolvendo o sujeito deslocado internamente, fica claro que ela adotou algumas abordagens com breves variações para explicar qual seria seu conceito. Importante ressaltar que essas definições se complementam e reforçam ainda mais a posição defendida em seu conjunto jurisprudencial.

A primeira está presente em seis dos doze julgados⁵⁰. Segundo a Corte, nessas decisões, o conceito versado foi o seguinte:

(...) os deslocados internos são pessoas ou grupos de pessoas forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.

Sob termos similares, encontramos também a definição no caso 6. Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia (2005, p. 115), onde as pessoas deslocadas internamente são consideradas:

(...) pessoas que se vêm obrigadas a abandonar intempestivamente seus lugares de residência e suas atividades econômicas habituais, devendo migrar a outro lugar dentro das fronteiras do território nacional para fugir da violência gerada pelo conflito armado interno e pelo desconhecimento sistemático dos direitos humanos ou do direito internacional humanitário, ficam expostas a um nível muito maior de vulnerabilidade, que implica uma violação grave, massiva e sistemática de seus direitos fundamentais (...)

Quanto ao migrante internacional, podemos elencar as definições detalhadas pela Opinião Consultiva OC-18/03, solicitado em 2003 pelo México à Corte. O questionamento mexicano versou sobre a condição jurídica e os direitos dos migrantes indocumentados, no intuito de verificar se os princípios da igualdade e não-discriminação são aplicáveis aos imigrantes ilegais.

⁵⁰ Seguindo as numerações estipuladas no panorama geral, listamos: 2. Chitay Nech Vs Guatemala (2010, p. 37); 3. Massacre de Rio Negro Vs. Guatemala (2012, p. 67); 5. Membros da aldeia Chichupac e comunidades vizinhas do município de Rabinal Vs. Guatemala (2016, p.58); 7. Comunidades Afro descendentes Deslocadas da Bacia do Rio Cacarica (Operação Génesis) Vs. Colômbia (2013, p. 104); 8. Caso Yarce e outras Vs. Colômbia (2016, p.31); 10. Massacres de El Mozote e lugares vizinhos Vs. El Salvador (2012, p.71).

No glossário da OC-18/03 (2003, p.94), já observamos uma exposição clara dos principais conceitos. Segundo o documento, “emigrar ou migrar” significa “Deixar um Estado com o propósito de se transferir a outro e se estabelecer nele”, e “migrante” se refere a um “Termo genérico que inclui tanto o emigrante como o imigrante”. Ou seja, migrante se refere tanto aos indivíduos que se transferem como os que chegam a um Estado diferente, denotando uma análise coletiva e igualitária do tema, sem distinguir as pessoas por estarem saindo ou chegando de determinado país. Esta compreensão é importante na medida em que, como viemos afirmando até aqui, o cenário atual das migrações não conta apenas na figura do migrante que sai voluntariamente do seu país e é discriminado no país de origem, mas do migrante que sai do seu país em situação de vulnerabilidade, cruza as fronteiras em situação de vulnerabilidade e vive em situação de vulnerabilidade nos países de destino.

Posteriormente, além da Corte invocar obrigações gerais de respeito e garantia dos direitos humanos, contidos no artigo 1º da Convenção Americana⁵¹ e no artigo 2º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁵², ela avaliou também os princípios da igualdade e não discriminação na ocasião.

Para a Corte, é difícil dissociar esses princípios. Em seu entendimento eles estão ligados, pois “em função do reconhecimento da igualdade perante a lei é proibido todo tratamento discriminatório”⁵³.

Com base nessa noção, a Corte no parecer da OC-18/03 (2003, p. 117) pretendeu alinhá-los ao respeito dos direitos humanos e foi além, ao afirmar que ambos ingressam no domínio do jus cogens, sendo importantes instrumentos no estágio atual do Direito Internacional.

Ademais, a Corte (2003, p. 103), na mesma OC-18/03, também se preocupou com a esfera de responsabilização internacional dos Estados, pois, eles

(...) devem respeitar e garantir os direitos humanos à luz do princípio geral e básico da igualdade e não discriminação. Todo tratamento discriminatório a respeito da proteção e exercício dos direitos humanos gera a responsabilidade internacional dos Estados.

⁵¹Segue na íntegra: 1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social. 2. Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano.

⁵²Segue na íntegra: 1. Os Estados Partes do presente pacto comprometem-se a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição.

⁵³ Cf. Parecer Consultivo OC-4/84 de 19 de janeiro de 1984. Série A Nº 4, par. 54. Proposta de modificação à Constituição Política da Costa Rica relacionada à naturalização.

Sob esse fundo dos princípios da igualdade e não discriminação, a Corte finalizou seu parecer, relacionando-os com a condição migratória na região. Conforme consta no documento (2003, p.118), “a qualidade migratória de uma pessoa não pode constituir uma justificativa para privá-la do desfrute e do exercício de seus direitos humanos”.

Isso é fundamental para entendermos a dimensão do conceito de migrante internacional no contexto sul americano, uma vez que o Parecer o liga diretamente ao respeito aos direitos humanos, aos princípios de igualdade e não discriminação e, por fim, atribui um caráter sancionador aos Estados que, porventura, implementem políticas migratórias internas em desrespeito ao conjunto normativo e às agendas do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos.

Após a apresentação panorâmica dos casos e dos conceitos, iremos avaliar as razões de deslocamento forçado e demais violações no contexto regional, abrangendo ambos entendimentos jurisprudenciais. Diante das decisões estudadas, evidenciamos, de modo geral, que as razões para esses fluxos populacionais se concentraram em episódios de violência, intolerância e preconceito, orquestrados, sobretudo, por ações de forças militares e policiais dos Estados violadores e até de grupos paramilitares ligados a eles.

A título de exemplo, podemos ver o cenário de violência em praticamente todos os casos de deslocamento interno forçado, uma vez que em oito deles houve massacres de fato, envolvendo minorias como indígenas e comunidades rurais⁵⁴. Também verificamos ameaças e perseguições à ativistas de direitos humanos, como nos casos *Chitay Nech Vs Guatemala* (2010) e *Defensor de Direitos Humanos e outros Vs. Guatemala* (2014).

Nas situações de migração internacional, o fator de violência é mais velado e relacionou-se, em grande parte, à aspectos psicológicos e discriminatórios envolvendo prisões arbitrárias⁵⁵, cerceamentos de direitos⁵⁶ e expulsões fundadas na ascendência dos indivíduos, como os haitianos na República Dominicana⁵⁷.

Nesse ponto, convém apenas reforçarmos que o deslocamento forçado não se aplicou como resultado a todos os casos listados, uma vez que em alguns deles o desfecho compreende

⁵⁴ Cf. Casos *Massacres de Ituango Vs Colômbia*, *Massacre de Rio Negro Vs. Guatemala*; *Comunidade Moiwana Vs. Suriname*, *Membros da aldeia Chichupac e comunidades vizinhas do município de Rabinal Vs. Guatemala*, *Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia*, *Massacre de Porto Bello Vs. Colômbia*, *Massacres de El Mozote e lugares vizinhos Vs. El Salvador*, *Massacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala*.

⁵⁵ Exemplo disso, consta nas prisões arbitrárias nos casos *Vélez Loor Vs. Panamá*, *Wong Ho Wing Vs. Peru*, *Daniel Tibi Vs. Equador* e *Acosta Calderon Vs. Equador*.

⁵⁶ Cf. Caso das Crianças *Yean e Bosico Vs. República Dominicana*, onde crianças, de ascendência haitiana, tiveram seus direitos de nacionalidade restringidos mesmo nascendo na República Dominicana.

⁵⁷ Cf. Casos *Pessoas dominicanas e haitianas expulsas Vs. República Dominicana* e *Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana*.

justamente a esses episódios de detenção ou privação de direitos, presentes na jurisprudência de migração internacional⁵⁸.

Nesse sentido, podemos inferir que o deslocamento forçado de pessoas, como efeito das mais variadas violações, é evidente em toda a conjuntura de deslocados internos e, nos casos de migração internacional, em especial, verificamos essa consequência apenas nos seguintes: *Pessoas dominicanas e haitianas expulsas Vs. República Dominicana* (2014), *Família Pacheco Tineo Vs. Bolívia* (2013), *Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana* (2012). Nos três, o deslocamento foi oriundo da expulsão dos migrantes por parte dos países receptores, devido a questões meramente discriminatórias (o que não deixa de ser uma forma de violência, mas sem a ação de grupos armados; ou seja, a expulsão foi feita burocraticamente pelas instituições dos Estados).

Entretanto, ante a essa conjuntura de deslocamentos, prisões arbitrárias e cerceamento de direitos fundamentais, o crucial a pontuarmos é que o preconceito étnico racial está presente na região e está diretamente ligado aos demais atos como o fator principal que os desencadeia. Isso, porque, é do preconceito que se origina o sentimento de discriminação e demais atos de violência, e, nos casos listados, é exatamente o que se verifica.

Dois julgados apresentaram claramente essa exposição do preconceito institucionalizado, quais sejam, *Membros da aldeia Chichupac e comunidades vizinhas do município de Rabinal Vs. Guatemala* (2016) e *Pessoas dominicanas e haitianas expulsas Vs. República Dominicana* (2014). O primeiro reside em um problema enfrentado por uma comunidade indígena maia dentro da Guatemala. Conforme dados e relatos trazidos pela Corte, oriundos de um estudo da Comissão para o Esclarecimento Histórico do país, o preconceito contra a comunidade Chichupac e outras vizinhas foi legitimado pelo Estado guatemalteco através de uma “Doutrina de Segurança Nacional” ao atribuir a condição de “inimigos internos” a essas pessoas⁵⁹.

Nesse sentido, a Corte, no caso *Membros da aldeia Chichupac e comunidades vizinhas do município de Rabinal Vs. Guatemala* (2016, p.25-26) complementou que

Com base na dita Doutrina, o exército da Guatemala identificou que os membros de povos indígenas maias estavam dentro da categoria de “inimigos internos”, por considerar que eles constituíam ou podiam constituir a base social da guerrilha. Segundo a CEH, em termos étnicos, “83,3% das vítimas de violações direitos

⁵⁸ Cf. *Vélez Loor Vs. Panamá*, *Wong Ho Wing Vs. Peru*, *Daniel Tibi Vs. Equador*, *Acosta Calderon Vs. Equador e Crianças Yean e Bosico Vs. República Dominicana*.

⁵⁹ Cf. *Membros da aldeia Chichupac e comunidades vizinhas do município de Rabinal Vs. Guatemala* (2016, p. 25).

humanos e atos de violência registrados por [aquela] pertenciam a alguma etnia maia, 16,5% pertenciam a grupo latino e 0,2% a outros grupos” (tradução nossa).

O outro julgado se refere a questão de migração internacional dos haitianos na República Dominicana. Esse caso foi emblemático, pois, a Corte na decisão definiu que houve um padrão sistemático de expulsões de haitianos e pessoas com ascendência haitiana da República Dominicana, inclusive mediante atos coletivos, a partir dos anos 90⁶⁰.

Lastreada por um estudo da organização *Human Rights Watch*, de 2002, que relatou que o preconceito racial dos dominicanos, diante dos haitianos, está profundamente enraizado em sua cultura⁶¹, e em um Relatório de 2013 das Nações Unidas sobre Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e formas conexas de intolerância, que atribuiu às expulsões um forte componente racial de “antihaitianismo”⁶², a Corte resolveu que perfis raciais não podem se constituir como motivo para a República Dominicana deter ou expulsar nenhuma pessoa⁶³, reforçando o princípio da igualdade e não discriminação na luta contra qualquer tipo de preconceito.

Considerando que grande parte das vítimas dessas violações de direitos humanos foram minorias étnicas, como comunidades indígenas e os haitianos na República Dominicana⁶⁴, o contexto mencionado se conecta fortemente a outro conceito chave do trabalho, qual seja, a vulnerabilidade.

A vulnerabilidade foi tratada em maior ou menor grau em todos os julgados apresentados. Uma definição relevante está listada em sete das doze jurisprudências de deslocamento interno e em uma no que tange as migrações internacionais⁶⁵.

Nesses casos, a Corte considerou a vulnerabilidade como sendo uma “condição de fato de desproteção” dos sujeitos migrantes ou deslocados internos. O termo “condição de fato de desproteção” nos remete a uma situação de grave desamparo em que se encontram essas pessoas, uma vez que fogem da violência e de condições sociais prejudiciais em seus locais de

⁶⁰ Cf. *Pessoas dominicanas e haitianas expulsas Vs. República Dominicana* (2014, p.61).

⁶¹ *Ibid.*, p.54.

⁶² Cf. *Pessoas dominicanas e haitianas expulsas Vs. República Dominicana* (2014, p.59).

⁶³ *Ibid.*, p.158.

⁶⁴ Segundo a Corte, no ano 2000, os haitianos e pessoas nascidas em território dominicano com ascendência haitiana, representam 6% da população da República Dominicana. (Cf. *Pessoas dominicanas e haitianas expulsas Vs. República Dominicana* (2014, p.52).

⁶⁵ Cf. A) Casos de deslocamento interno: *Massacres de Ituango Vs Colômbia* (2006, p.89), *Chitay Nech Vs Guatemala* (2010, p.38), *Massacre de Rio Negro Vs. Guatemala* (2012, p.67), *Membros da aldeia Chichupac e comunidades vizinhas do município de Rabinal Vs. Guatemala* (2016, p.58), *Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia* (2005, p.116), *Comunidades Afro descendentes Deslocadas da Bacia do Rio Cacarica (Operação Génesis) Vs. Colômbia* (2013, p.112), *Caso Yarce e outras Vs. Colômbia* (2016, p.72). B) Caso de migração internacional: *Vélez Loor vs. Panamá* (2010, p.66).

origem e enfrentam dificuldades no acesso a direitos básicos e recursos públicos nos Estados ou locais de destinos⁶⁶.

Isso posto, o caso *Massacres de Ituango Vs. Colômbia* (2006, p. 89) nos ilustra a importância desse conceito de “condição de fato de desproteção” perante a Corte:

En razón de la complejidad del fenómeno del desplazamiento interno y de la amplia gama de derechos humanos que afecta o pone en riesgo, y en atención a las circunstancias de especial vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran los desplazados, su situación puede ser entendida como una condición de facto de desprotección. En los términos de la Convención Americana, dicha situación obliga a los Estados a otorgar un trato preferente a su favor y a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso vis-à-vis actuaciones y prácticas de terceros particulares⁶⁷.

Em complemento a essa definição, o caso *Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia* (2005, p. 116), ainda salientou que “essa condição é reproduzida por preconceitos culturais que dificultam a integração dos deslocados com a sociedade e podem levar à impunidade pelas violações dos direitos humanos cometidos contra eles”.

Nos casos de migração internacional, a condição de fato de desproteção é agravada aos migrantes sem documentação ou irregulares, uma vez que seus direitos se encontram em maior vulnerabilidade em comparação com os nacionais do país receptor, tanto em questões legais como estruturais⁶⁸. Exemplo disso reside no processo *Vélez Loor Vs. Panamá* (2010), onde a condição de desproteção do Sr. Vélez - um migrante indocumentado - acentuou-se devido a sua detenção ao lado de presos comuns no Panamá, sem garantias ao contraditório e com grande suscetibilidade de possíveis abusos. Essa prisão denotou uma violação de direitos humanos por parte do Estado panamenho, uma vez que a decisão pela prisão não se sustenta no fato da pessoa estar com documentações irregulares, mas na própria condição de migrante dele.

Apesar de não utilizar o termo “condição de fato de desproteção”, nos julgados *Crianças Yean e Bosico Vs. República Dominicana* (2005, p.57) e *Pessoas dominicanas e haitianas expulsas Vs. República Dominicana* (2014, p.93), fica evidente a preocupação em

⁶⁶ Cf. Casos de *Massacres de Ituango Vs Colômbia* (2006, p.89), *Chitay Nech Vs Guatemala* (2010, p.38), *Massacre de Rio Negro Vs. Guatemala* (2012, p.67), *Membros da aldeia Chichupac e comunidades vizinhas do município de Rabinal Vs. Guatemala* (2016, p.58), *Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia* (2005, p.116), *Comunidades Afro descendentes Deslocadas da Bacia do Rio Cacarica (Operação Génesis) Vs. Colômbia* (2013, p.112), *Caso Yarce e outras Vs. Colômbia* (2016, p.72) e *Vélez Loor vs. Panamá* (2010, p.66).

⁶⁷ Devido à complexidade do fenômeno do deslocamento interno e à ampla gama de direitos humanos que afetam ou colocam em risco, e devido às circunstâncias de vulnerabilidade e desamparo especiais em que as pessoas deslocadas geralmente se encontram, sua situação pode ser entendida como uma condição de fato de desproteção. Nos termos da Convenção Americana, essa situação obriga os Estados a conceder tratamento preferencial a seu favor e a adotar medidas positivas para reverter os efeitos de sua referida condição de fraqueza, vulnerabilidade e desamparo, inclusive em relação a ações e práticas de terceiros particulares (tradução nossa).

⁶⁸ Cf. Caso *Vélez Loor vs. Panamá* (2010, p.66).

relacionar a vulnerabilidade dos migrantes com sua apatridia. Segundo eles, “A apatridia tem como consequência impossibilitar o gozo dos direitos civis e políticos de uma pessoa e produzir uma condição de extrema vulnerabilidade”.

Outra variação conceitual reside no termo “vulnerabilidade acentuada”, presente nos seguintes julgados de deslocamento interno: Massacres de Ituango Vs Colômbia, Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia, Comunidades Afro descendentes Deslocadas da Bacia do Rio Cacarica (Operação Génesis) Vs. Colômbia e Caso Yarce e outras Vs. Colômbia.

Nessas sentenças, a vulnerabilidade acentuada se referiu a situação de insegurança de deslocados provenientes do meio rural e que afeta, principalmente, mulheres, crianças, jovens e pessoas de terceira idade. Ainda segundo a Corte, as mulheres são as chefes de família nesses casos e representam mais da metade da população deslocada⁶⁹. Com isso, podemos concluir que a vulnerabilidade está ligada a graves rupturas de direitos humanos por parte dos Estados, seja na situação dos deslocados internamente como dos migrantes, tendo em vista que as pessoas nesses fluxos se encontram altamente vulneráveis em seus direitos básicos tanto em suas origens como destinos.

Após essa análise, iremos avaliar os direitos violados nessas sentenças e as disposições resolutivas da Corte, tentando identificar possíveis imposições da Corte sobre políticas migratórias estruturais aos Estados.

Ao verificarmos os direitos apontados como violados em todas essas decisões, podemos assinalar alguns padrões de similaridade dada a ocorrência deles nesse conjunto.

Em primeiro lugar, podemos destacar que em todas as sentenças foi apontada a violação do Artigo 1º, 1, da Convenção Americana (1969), que aborda a obrigação de respeito dos direitos e liberdades pelos Estados-parte:

Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

No âmbito das situações de deslocamento interno, em todas as decisões houve menção de violação ao artigo 5º da Convenção, que abarca direitos ligados à integridade pessoal. Já na jurisprudência de migração internacional, a ofensa foi trazida em cinco pleitos⁷⁰. Em especial, pontuamos os itens 1 e 2 desse artigo, tal como segue:

⁶⁹ Cf. Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia (2005, p.52).

⁷⁰ Cf. Casos Vélez Loor Vs. Panamá; Crianças Yean e Bosico Vs. República Dominicana; Família Pacheco Tineo Vs. Bolívia; Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana e Daniel Tibi Vs. Equador.

1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral.
2. Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada da liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano.

Além desses, podemos ressaltar também as infrações relacionadas aos artigos 4º (principalmente o número 1), 7º (1 e 2), 8º (1), 19º e 25º (1) da Convenção, dada a grande incidência deles em ambas jurisprudências. Seguem na íntegra:

Artigo 4. Direito à vida

1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente.

Artigo 7. Direito à liberdade pessoal

1. Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais.
2. Ninguém pode ser privado de sua liberdade física, salvo pela causas e nas condições previamente fixadas pelas constituições políticas dos Estados Partes ou pelas leis de acordo com elas promulgadas.

Artigo 8. Garantias judiciais

1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

Artigo 19. Direitos da criança

Toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado.

Artigo 25. Proteção judicial

1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.

Levando em conta os doze julgados de deslocados internos, os artigos 4º⁷¹ e 7º⁷² foram pautados em oito deles, o 8º em dez⁷³, o 19º em sete⁷⁴, e, por fim, o 25º em onze casos⁷⁵.

⁷¹ Cf. Casos Massacres de Ituango Vs. Colômbia; Chitay Nech Vs Guatemala; Massacres de Rio negro Vs. Guatemala; Membros da aldeia Chichupac e comunidades vizinhas do município de Rabinal Vs. Guatemala; Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia; Comunidades Afro descendentes Deslocadas da Bacia do Rio Cacarica (Operação Génesis) Vs. Colômbia; Yarce e outras Vs. Colômbia e Massacre de Porto Bello Vs. Colômbia.

⁷² Cf. Casos Massacres de Ituango Vs. Colômbia; Chitay Nech Vs Guatemala; Massacres de Rio negro Vs. Guatemala; Membros da aldeia Chichupac e comunidades vizinhas do município de Rabinal Vs. Guatemala; Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia; Yarce e outras Vs. Colômbia; Massacre de Porto Bello Vs. Colômbia e Massacres de El Mozote e lugares vizinhos Vs. El Salvador.

⁷³ Presente em quase todos, exceto: Massacres de Ituango Vs. Colômbia e Massacres de Rio negro Vs. Guatemala.

⁷⁴ Cf. Casos Massacres de Ituango Vs. Colômbia; Chitay Nech Vs Guatemala; Massacres de Rio negro Vs. Guatemala; Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia; Comunidades Afro descendentes Deslocadas da Bacia do Rio Cacarica (Operação Génesis) Vs. Colômbia; Massacres de El Mozote e lugares vizinhos Vs. El Salvador e Defensor de Direitos Humanos e outros Vs. Guatemala

⁷⁵ Consta em todos os casos, com exceção do Massacres de Ituango Vs. Colômbia.

Já na jurisprudência de migrações internacionais, o artigo 7º foi apontado em seis situações⁷⁶, o 8º em sete⁷⁷, o 25º em cinco⁷⁸, e, com atenção especial o 2º foi atrelado à quatro casos⁷⁹.

Segue *in verbis*:

Artigo 2. Dever de adotar disposições de direito interno

Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

A referência de violação aos artigos 2º e, por consequência, o 1º da Convenção, é fundamental para entendermos a vinculação resolutiva de medidas a serem tomadas pelos Estados membros, caso desrespeitem liberdades e direitos fundamentais. Nesse dispositivo há a previsão clara de que os Estados podem vir a ser compelidos a adotar outras providências legais para garantia de tais direitos, tomando como base ditames constitucionais ou também disposições da própria Convenção, ao invés de se embasar apenas em seu conjunto normativo infraconstitucional.

Exemplo relevante dessa vinculação reside no caso *Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana* (2012), onde agentes públicos dominicanos abriram fogo indiscriminadamente contra um veículo com dezenas de migrantes haitianos. O resultado desse ato abusivo e desproporcional foi a morte de sete pessoas, sem contar os outros feridos. Nesse sentido, a Corte declarou que o Estado dominicano não cumpriu sua obrigação de garantir os direitos à vida e integridade desses migrantes, pois o uso da força, de forma lícita e proporcional, não estava sequer disciplinado devidamente em seu regramento administrativo, abrindo precedentes como o ilustrado acima.

Com isso, a Corte, no caso *Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana* (2012, p.74) dispôs:

Em particular, o Estado deverá, em um prazo razoável, adequar sua legislação interna à Convenção Americana, incorporando os padrões internacionais sobre o uso da força por parte dos funcionários encarregados de aplicar a lei, de acordo com os princípios de legalidade, proporcionalidade, necessidade e excepcionalidade, bem como os critérios de uso diferenciado e progressivo da força.

⁷⁶ Elencado em todo contexto da jurisprudência, exceto: *Crianças Yean e Bosico Vs. República Dominicana e Família Pacheco Tineo Vs. Bolívia*;

⁷⁷ Presente em praticamente todos, exceto: *Crianças Yean e Bosico Vs. República Dominicana*.

⁷⁸ Cf. *Casos Vélez Loor Vs. Panamá, Família Pacheco Tineo Vs. Bolívia, Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana, Daniel Tibi Vs. Equador e Acosta Calderon Vs. Equador*.

⁷⁹ Cf. *Casos Pessoas dominicanas e haitianas expulsas Vs. República Dominicana, Vélez Loor Vs. Panamá, Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana e Acosta Calderon Vs. Equador*.

Outro dispositivo relevante ao trabalho é o artigo 22º da Convenção, que aborda o direito de circulação e residência. Ele foi tido como violado em nove casos⁸⁰ de deslocamento interno e em três⁸¹ de migrações.

Nesse sentido, destacamos os seguintes pontos:

Artigo 22. Direito de circulação e de residência

1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais.

5. Ninguém pode ser expulso do território do Estado do qual for nacional, nem ser privado do direito de nele entrar.

7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais.

8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.

9. É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros.

Nesses casos, nos cabe ressaltar que a Corte interpretou e indicou dois elementos importantes: 1) o direito de circulação se relaciona com uma “condição indispensável para o livre desenvolvimento da pessoa”⁸²; e 2) o direito de circulação abarca também o direito a não se deslocar forçosamente dentro de um Estado-parte e de não ter que sair à força para fora do Estado em que a pessoa esteja legalmente localizada⁸³.

Em ambos conseguimos notar um grande esforço da Corte para proteger e garantir os direitos humanos dos migrantes e deslocados internos, que, como já abordamos, se referem a pessoas altamente vulneráveis em face dos atores públicos Estatais. Além disso, fica evidente o esforço da Corte em reproduzir e seguir, de forma sistemática, um mesmo entendimento nas decisões analisadas.

Isso é evidente já no primeiro ponto, pois, ao relacionar o direito a circulação com o livre desenvolvimento das pessoas, a Corte tentou aproximar ainda mais esses indivíduos do respeito inerente aos direitos à vida e integridade, que são fundamentais a todos, porém, indispensáveis aos migrantes e deslocados em seus fluxos populacionais. Além disso, envolveu a noção de liberdade, outro objetivo salvaguardado pela Convenção em seu artigo 1º, nº 1.

⁸⁰ Presente em quase todos os casos de deslocamento interno, exceto: Chitay Nech Vs Guatemala, Massacre de Porto Bello Vs. Colômbia e Massacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala.

⁸¹ Cf. Casos Pessoas dominicanas e haitianas expulsas Vs. República Dominicana, Família Pacheco Tineo Vs. Bolívia e Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana.

⁸² Cf. Casos Pessoas dominicanas e haitianas expulsas Vs. República Dominicana, 2014, p. 136; Massacres de El Mozote e lugares vizinhos Vs. El Salvador, 2012, p.72 e Comunidade Moiwana Vs. Suriname

⁸³ Cf. Massacres de El Mozote e lugares vizinhos Vs. El Salvador, 2012, p.72.

Por sua vez, no segundo ponto, o espectro de proteção desse direito foi expandido além do texto formulado pela Convenção Americana no artigo 22º, nº1, porque trouxe à tona a importância de zelar não só pelo direito das pessoas de não serem forçadas a se deslocar dentro de um Estado-parte, como também de não terem que sair à força fora deles. Essa interpretação é crucial para verificar o empenho da Corte em harmonizar parâmetros coletivos de primazia dos direitos humanos na região, agregando o valor da liberdade e do desfrute de direitos aos movimentos migratórios internos e externos em seus países-membros, sem quaisquer distinções⁸⁴.

Com esse panorama de governança dos direitos ligados aos migrantes e deslocados, podemos, enfim, avaliar as principais obrigações e resoluções estabelecidas pela Corte nesses casos.

De forma geral, a priori, podemos pontuar que todos os julgados de deslocados internos carregam em suas disposições resolutivas a reparação por dano material e imaterial, a investigação e sanção dos responsáveis pelas violações citadas e a publicidade da sentença nos Diários Oficiais dos países ou em outros meios de comunicação nacional.

No caso das sentenças de migração internacional, só houve unanimidade nas resoluções acerca da reparação por dano imaterial e a necessidade de publicar a sentença da Corte no meio de comunicação cabível.

No entanto, apesar de verificarmos outras importantes resoluções, como o estabelecimento de meios para reconhecimento internacional dos atos ou construção de monumentos, placas e memoriais em homenagem às vítimas, o que nos interessa é alavancar possíveis políticas públicas determinadas pela Corte para os migrantes na região, a fim de identificar quais são os campos priorizados pelo órgão jurisdicional e como esse contexto pode gerar parâmetros para aplicação sob a condição dos migrantes venezuelanos no Brasil.

Considerando o contexto das decisões averiguadas, podemos dividir as políticas públicas atribuídas aos países em quatro grupos, devido à similaridade temática: 1) Políticas públicas ligadas às infraestruturas e serviços básicos; 2) Políticas públicas ligada à cultura e educação; 3) Políticas públicas ligadas ao estabelecimento de direitos por meio de leis; 4) Políticas públicas ligadas à esfera de segurança e regresso das vítimas.

⁸⁴ Convém apenas ressaltar que “o exercício dos direitos acima mencionados não pode ser restringido senão em virtude de lei, na medida indispensável, numa sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem públicas, a moral ou a saúde públicas, ou os direitos e liberdades das demais pessoas”. (Cf. Convenção Americana de Direitos Humanos, 1969, artigo 22º, 3).

De plano, identificamos que os casos de deslocados internos proporcionam políticas públicas mais complexas e estruturadas do que as dispostas nos julgados de migração, graças, principalmente, às políticas envolvendo infraestruturas sociais e segurança das vítimas e suas famílias.

Nesse sentido, acerca da primeira temática, notamos que a Corte determina aos Estados violadores a elaboração de programas integrais de saúde⁸⁵, através de tratamento médico e disponibilização de medicamentos, a execução de programas de habitação⁸⁶ e de obras infra estruturais⁸⁷, como vias de comunicação pública, serviços de água e luz e construção de centros de saúde e escolas em local acessível, e, por último, a implementação de um fundo para o desenvolvimento comunitário⁸⁸, destinado a programas de saúde, moradia e educação para a comunidade.

No entanto, essas políticas públicas que tangenciam programas estruturais de bem-estar social, ligados à construção de moradias e serviços de higiene pública, só se aplicam aos casos de deslocados internos, uma vez que no caso de migração *Vélez Loor Vs. Panamá*, a imposição estrutural foi de vincular o Estado na disponibilização de locais apropriados e separados para alojar migrantes, que, por ventura, tenham irregularidades oriundas de questões migratórias. Segundo o julgado, esses locais deverão ser “especificamente adequados para tais propósitos, e que ofereçam condições materiais e um regime que esteja de acordo para o migrante”⁸⁹.

A segunda modalidade de política pública está lastreada em programas para incentivo da cultura e educação, trazendo elementos importantes de resgate dos aspectos culturais dessas comunidades vulneráveis e capacitação de agentes públicos em estudos de direitos humanos para tratamento adequado dessas pessoas.

Dentre eles, destacamos os projetos de resgate da cultura das comunidades maias do Rio Negro (2012) e Plan de Sanchez (2004), a incorporação da natureza pluricultural dos deslocados da aldeia Chichupac no âmbito do sistema educativo nacional na Guatemala (2016),

⁸⁵ Condição resolutive em onze dos doze casos de deslocamento interno. A exceção reside no Caso Comunidade *Moiwana Vs. Suriname*, pois a Corte determinou a criação de um fundo para o desenvolvimento, elencando investimentos na área da saúde. Na situação dos migrantes, a determinação ocorreu apenas nos casos *Vélez Loor Vs. Panamá* e *Nadège Dorzema e outros Vs. República Dominicana*.

⁸⁶ Cf. casos de deslocamento interno, *Casos Massacres de Ituango Vs Colômbia* (2006, p. 141), *Massacres de El Mozote e lugares vizinhos Vs. El Salvador* (2012, p. 128) e *Massacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala* (2017, p. 15).

⁸⁷ Cf. *Casos Massacre de Rio Negro Vs. Guatemala* (2012, p.112), *Massacres de El Mozote e lugares vizinhos Vs. El Salvador* (2012, p. 144), *Massacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala* (2017, p. 15) e *Vélez Loor Vs. Panamá* (2010, p. 99).

⁸⁸ Cf. caso *Comunidade Moiwana Vs. Suriname* (2005, p. 92).

⁸⁹ Caso *Vélez Loor Vs. Panamá* (2010, p. 99).

o programa de capacitação sobre temas relacionados com a população haitiana na República Dominicana (2014) e a capacitação em direitos humanos direcionada aos agentes públicos nos casos Massacres de Ituango Vs Colômbia (2006), Massacres de El Mozote e lugares vizinhos Vs. El Salvador (2012), Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia (2005), Vélez Loor Vs. Panamá (2010), Família Pacheco Tineo Vs. Bolívia (2013), Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana (2012) e Daniel Tibi Vs. Equador (2004).

Por sua vez, a terceira segmentação se refere a políticas públicas ligadas ao estabelecimento de direitos por intermédio de alterações legislativas. Essa diretriz possui mais ponto de contato com os casos de migração internacional, pois, a Corte estipulou medidas aos Estados para regular por lei assuntos como o registro de filhos de migrantes nascidos no país receptor e aquisição de nacionalidade tardia⁹⁰.

Nesse sentido, cabe ainda ressaltar que a Corte determinou que o Estado deve adotar até meios constitucionais para efetivar esses direitos, tal como segue no caso *Pessoas dominicanas e haitianas expulsas Vs. República Dominicana* (2014, p. 175):

O Estado deve adotar, em um prazo razoável, as medidas legislativas, inclusive, se for o caso, constitucionais, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para regular um procedimento de inscrição de nascimento que deve ser acessível e simples, de modo a assegurar que todas as pessoas nascidas em seu território possam ser registradas imediatamente após seu nascimento independentemente da sua ascendência ou origem e da situação migratória de seus pais.

No entanto, a determinação feita no caso de deslocados internos *Comunidade Moiwana Vs. Suriname* (2005, p.92) também foi relevante, pois o Estado foi compelido a

adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer natureza necessária para assegurar aos membros da comunidade Moiwana o direito de propriedade sobre os territórios tradicionais de que foram expulsos e assegurar, para tanto, o uso e gozo de seus territórios.

Por fim, observamos as políticas públicas ligadas à esfera de segurança e regresso das vítimas ao local de sua comunidade original. Nesse ponto, só conseguimos listar jurisprudências atinentes ao deslocamento interno, pois não há disposições da Corte para garantia de segurança no regresso de migrantes internacionais. Além disso, para os deslocados internos, nos julgados ficou evidente que algumas vítimas e sobreviventes almejavam retornar para suas comunidades, tornando essa política de segurança no regresso importante para a Corte.

Exemplos disso são encontrados nos casos *Massacres de Ituango Vs Colômbia* (2006), *Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia* (2005), *Massacre de Porto Bello Vs. Colômbia* (2006) e *Massacres de El Mozote e lugares vizinhos Vs. El Salvador* (2012).

⁹⁰ Cf. *Casos Pessoas dominicanas e haitianas expulsas Vs. República Dominicana* (2014, p.171) e *Caso das Crianças Yean e Bosico Vs. República Dominicana* (2005, p. 82).

Outro exemplo notório pode ser visto no caso Defensor de Direitos Humanos e outros Vs. Guatemala (2014), onde a Corte determinou que o Estado guatemalteco deveria implementar uma política pública efetiva para proteção dos defensores de direitos humanos.

Segundo a Corte, no caso logo acima, (2014 p.95), essa política deveria apresentar ao menos os seguintes requisitos:

- a) a participação de defensores dos direitos humanos, de organizações da sociedade civil e de especialistas na elaboração de normas que possam regular um programa para proteger o grupo em questão;
- b) o programa de proteção deve abordar a problemática de forma integral e interinstitucional, de acordo com o risco de cada situação, e adotar medidas de atenção imediata diante de denúncias de defensores e defensoras;
- c) a criação de um modelo de análise de risco que permita determinar adequadamente o risco e as necessidades de proteção de cada defensor ou grupo;
- d) o desenvolvimento de um sistema de gestão da informação sobre a situação de prevenção e proteção dos defensores de direitos humanos; e) o desenvolvimento de planos de proteção que respondam ao risco particular de cada defensor e defensora e as características de seu trabalho;
- f) a promoção de uma cultura de legitimação e proteção do trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos; e g) a dotação de recursos humanos e financeiros suficientes para responder às necessidades reais de proteção dos defensores de direitos humanos.

Diante desse cenário, podemos identificar uma considerável curva de evolução no cenário da Corte, no que tange a imposição de medidas aos Estados violadores de direitos humanos ligados à migração e deslocamentos internos. Essas medidas, voltadas tanto à reparação dos danos materiais e imateriais individualmente, como por meio da imposição de políticas públicas e legislativas, evidenciam que a Corte entende a concretização dos direitos desses grupos não como políticas de governo, mas como políticas a serem implementadas por esses Estados. Essa hipótese, levantada no início desta pesquisa, foi corroborada pelos estudos das orientações da Corte Interamericana.

As decisões da Corte, vale reforçar, devem ser cumpridas, uma vez que os Estados se comprometeram e aceitaram a jurisdição da Corte Interamericana nos casos em que forem parte (artigo 68 da Convenção), sendo, portanto, mais um instrumento a serviço dos indivíduos ou de determinados grupos diante de violações a seus direitos humanos.

A construção de entendimentos jurisprudenciais da Corte ratifica a importância das normas e princípios contidos da Convenção Americana, por justamente intervir, mesmo que em casos isolados, na soberania dos Estados, a fim de determinar e garantir acesso a direitos básicos de sua população.

Esse contexto construtivo também se relaciona com a noção de eficácia jurídica dos precedentes da própria Corte, tendo em vista que, mesmo em casos em que determinado país não seja parte, como o do Brasil em relação à migração e aos deslocados internos, esse poderá

utilizar internamente decisões da Corte sobre outros países como precedente ou orientação de seus órgãos jurisdicionais. Esse entendimento decorre da leitura do artigo 68, citado acima, em conjunto com o 62 da Convenção, que dispõe:

1. Todo Estado Parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção.
2. A declaração pode ser feita incondicionalmente, ou sob condição de reciprocidade, por prazo determinado ou para casos específicos. Deverá ser apresentada ao Secretário-Geral da Organização, que encaminhará cópias da mesma aos outros Estados membros da Organização e ao Secretário da Corte.
3. A Corte tem competência para conhecer de qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições desta Convenção que lhe seja submetido, desde que os Estados Partes no caso tenham reconhecido ou reconheçam a referida competência, seja por declaração especial, como prevêm os incisos anteriores, seja por convenção especial.

Essa verificação de importância das normas e decisões internacionais e da realidade social em si aproxima-se, consideravelmente, das propostas trazidas pela teoria Construtivista das Relações Internacionais, uma vez que o mundo material é constituído e deve ser analisado tanto pela participação humana como por interpretação das normativas formadas para organizar essa interação. Não há que se falar em divisão entre agente e estrutura, pois todos os atores fazem parte do mesmo mundo material.

Portanto, as imposições sistematizadas nessa análise jurisprudencial devem integrar o cotidiano dos Estados que aceitaram a competência da Corte, como é o caso do Brasil. Tais decisões, ao observarmos o disposto no artigo 62 da Convenção, servem como precedentes dos Estados que aceitaram a competência da Corte, e que podem, por fim, nortear suas políticas internas e interpretações judiciais em benefício dos migrantes, por exemplo. Tal entendimento poderá preservar os princípios da igualdade e não discriminação (artigo 24 da Convenção), seja em qual país esses seres humanos estiverem.

Como afirmamos nos tópicos anteriores, iniciamos a presente pesquisa com a hipótese de que a acolhida humanitária de venezuelanos não deveria permanecer regulamentada apenas em uma Portaria, na medida em que não teria o caráter de política de Estado e dever internacionalmente assumido pelo Brasil perante a OEA e a comunidade internacional. A análise das orientações da Corte Interamericana, uma vez voltadas à reparação de danos e imposição de políticas públicas, evidenciam que a Corte entende os direitos desses grupos não como políticas de governo, mas como políticas de Estado, que podem ser aplicáveis em consonância aos precedentes da própria Corte. Essa hipótese, levantada no início desta pesquisa, foi corroborada pelos estudos das orientações da Corte Interamericana.

5.3 Acolhida humanitária aos venezuelanos como política de estado e a interação com a agenda brasileira para os direitos humanos

No panorama de intersecção entre temas internos e internacionais, a migração Sul-Sul encontra-se em expansão em meio à conjuntura multipolar internacional. Conforme já observado, um dos principais motivos se refere ao aumento de obstáculos impostos pelos Estados do Norte global. Além disso, também é importante destacarmos que esses novos fluxos apresentam como característica a busca dos migrantes de países mais pobres por outros com maior especialização produtiva, apesar de também estarem na periferia do capital, como o Brasil, por exemplo (MAGALHÃES, 2018).

Nesse sentido, passou a se verificar a necessidade de novas posturas por parte dos países receptores no Sul global, através de maior protagonismo em Organizações regionais, como MERCOSUL e UNASUL, além da atualização e revisitação de suas próprias normativas internas. Exemplo disso, tal como já citado também, foi a evolução das Resoluções Normativas da CNIG para adequação dos migrantes haitianos no país durante quase uma década, até o momento de sanção da nova Lei de Migração do Brasil, em 24 de maio de 2017.

Ademais, essa aplicação legal prática para atingimento de objetivos migratórios relacionados a esfera Sul-Sul se liga à teoria Construtivista das Relações Internacionais, pois, o Estado brasileiro, em tese, observou a realidade acerca do grande aumento no fluxo de pessoas vulneráveis em suas fronteiras e propôs uma nova política migratória, que se rege por princípios e ideais como o repúdio à xenofobia e discriminação (artigo 3º, II), a igualdade de tratamento do promoção de direitos, liberdades, garantias e obrigações aos migrantes (inciso XI), sem contar a acolhida humanitária como diretriz (inciso VI). Portanto, a construção da legislação, ao que parece, partiu por uma análise do indivíduo migrante como um ator também presente nas Relações Internacionais, sendo importante prever princípios e diretrizes baseadas nos direitos humanos.

O Brasil, portanto, tanto no plano interno como externo, já possui condições legais, judiciais e práticas para assumir essa responsabilidade transnacional de acolhida humanitária aos migrantes venezuelanos como política de estado. De um lado, o entendimento e aplicação dos princípios constitucionais de prevalência dos direitos humanos (artigo 4º, inciso II) e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (artigo 4º, inciso IX), que regem as relações internacionais do país, somada a previsão legal de acolhida humanitária da lei nº 13.445/17 (artigos 14º, inciso I, “c”, 30º, inciso I, “c”), e de outro, a contribuição obtida pela análise das orientações e decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre questões

de migração e deslocamento interno forçado, reforçam essa hipótese de defesa da acolhida humanitária como uma política de estado do Brasil.

O eixo de conexão do plano interno e externo para tratar os direitos humanos dos migrantes é uma realidade e compõe a agenda internacional optada pelo Brasil. No entanto, apesar desse cenário suposta e juridicamente favorável, verificamos inconsistências graves na operacionalização da questão migratória venezuelana.

Além dos desvios presentes na instrumentalização da Lei de Migração do país, através do Decreto regulamentar nº 9.199/17, vemos que a utilização de meio precário e subsidiário como uma Portaria Interministerial (nº 9 de 2018), para regularizar vistos de mera entrada no país e a Decisão nº 1, de 13 de fevereiro de 2020 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que reconheceu a condição de refugiado à cerca de 13% dos venezuelanos já presentes no país, não consubstanciam o alcance e ditames da própria agenda para os direitos humanos voltados aos migrantes escolhida pelo país, em nível internacional.

Essa situação denuncia um caráter flagrantemente descompromissado com essa agenda do país, que, de mais a mais, é uma definição jurídica do Estado brasileiro perante outros atores do sistema internacional. Tais indefinições e desvios, em específico, aqui estudados no caso das medidas administrativas para recepção dos venezuelanos, simbolizam como posturas de governo, que transitam a cada mandato, podem se desconectar de deveres oriundos da agenda de Estado.

Diante desse contexto de intersecção entre as agendas interna e externa, defendemos que a acolhida humanitária, aplicada aqui na análise dos venezuelanos, deve ser sustentada como uma política de estado do Brasil e não como mero instrumento de governo ligado a formulação de Portarias e Decisões Ministeriais, que, por sua vez, podem ser revogados ou modificados a qualquer tempo.

Por política de estado, entendemos as orientações que decorrem de instrumentos normativos emanados de atos jurídicos complexos, ou seja, com a participação do Congresso Nacional e do Executivo, como é o caso das leis e dos tratados internacionais. Por outro lado, as políticas de governo podem até encontrar previsões em normas, porém, normas de natureza precária, como Portarias e outros atos, que, por sua vez, podem ser revogados ou alterados a qualquer tempo tendo em conta o interesse político do chefe do Executivo ou do titular de uma pasta, como, também a título de exemplo, um ministro de estado. A questão, portanto, é a precariedade das políticas de governo que, nos termos do que sustentamos neste trabalho, não deve marcar o exercício de um direito fundamental de pessoas em situação de vulnerabilidade.

A sintonia entre os eixos de conexão internos (ordenamento constitucional e legislação migratória) e externos (precedentes da Corte Interamericana sobre outros países) está posta e construída e não deveria, na prática, possuir tamanhos ruídos. Eis a opção de Estado brasileiro para resolver questões como os migrantes forçados venezuelanos, que, coligada a diretriz fundamental de dignidade da pessoa humana e dos próprios princípios de direitos humanos, deveria primar e perfazer sob as decisões regulamentares Executivas.

6 CONCLUSÃO

A migração internacional é um fenômeno que atravessa gerações. Migrar pode ser sinônimo de novidade, mudança ou renovação, porém, nem sempre é transportada para o plano positivo da vida. Através da globalização e dos adventos de tecnologia e comunicação as pessoas realmente ficaram mais próximas umas das outras, contudo, essa proximidade não contempla um cenário de igualdade e liberdade.

Diariamente noticiamos casos de xenofobia, preconceito e até violência, muitas vezes, ligados ao desequilíbrio propiciado pela globalização, que segrega os povos do Sul Global e afeta direitos fundamentais das pessoas até quando elas buscam se deslocar para outros países mais desenvolvidos. A migração forçada já faz parte de nossa realidade e institutos como o da acolhida humanitária tornam-se essenciais para equilibrar os efeitos nocivos gerados pela própria sociedade, seja por rupturas democráticas, crises econômicas, eventos naturais ou até mesmo por perseguições políticas internas.

Nesse sentido, apesar de observamos movimentos de integração importantes em atores como ONU e OEA, os Estados ainda detém ampla prevalência sobre suas políticas migratórias, contrariando, na maioria das vezes, diplomas migratórios internacionais através de medidas soberanistas e pouco cooperativas em prol da população global ou regional.

O presente trabalho buscou trabalhar essa realidade conflitante materializada no caso da regulamentação da atual Lei de Migração do Brasil, por intermédio do Decreto 9.199/17 e nas incertezas provocadas pela Portaria Interministerial nº 9 de 2018 e Decisão nº 1, de 13 de fevereiro de 2020 do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Embora o Brasil seja signatário de diplomas dos organismos acima citados e tenha avançado no âmbito legislativo com o novo regramento, o poder regulamentar exercido pelo Presidente da época deturpou e obstaculizou a concretização de importantes direitos avançados, inserindo óbices e distribuindo competências não previstas na Lei, sem contar que a Portaria Interministerial e a Decisão do Ministério da Justiça e Segurança Pública não trataram por completo o problema, concedendo o refúgio de forma incoerente e apenas estendendo a

regularização da entrada dos venezuelanos, sem um plano cooperativo e concreto de inserção na realidade brasileira.

No caso da acolhida humanitária, regularizada pelo Decreto 9.199/17, mais do que um descumprimento do princípio da legalidade, é um desrespeito ao mandamento constitucional da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do país (artigo 4º, II da Constituição), ao fundamento republicano da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III) e da própria noção internacionalista de que o país ocupa um espaço de dependência dos movimentos populacionais transnacionais, já que não está isolado nesse processo.

Para além disso, o país está localizado em uma região marcada por vizinhos igualmente conturbados, com históricos de graves ditaduras, desencontros econômicos e desequilíbrios sociais e, por sua vez, medidas como a politização do instituto da acolhida humanitária representam retrocessos ao fortalecimento de um movimento mais regionalista, do qual o país poderia ser referência até em termos geopolíticos para o mundo.

Como afirmamos, o país construiu historicamente uma contundente agenda internacional voltada para os direitos humanos, e, somada à promulgação da nova Lei de Migração, tudo parecia indicar que a opção do Estado brasileiro aproximaria o eixo de conexão das migrações dos princípios humanitários, no entanto, na atualidade, a realidade ainda não corresponde aos mandamentos da legislação constitucional e infraconstitucional, sem contar os tratados de direitos humanos internacionais que adentraram ao ordenamento nacional.

Diante desse contexto, o estudo integrado entre Direito e Relações Internacionais buscou aproximar e garantir um ensaio mais completo sobre a discussão da questão migratória venezuelana em meio à organização das leis nacionais e dos tratados internacionais em que o Brasil se sujeitou a cumprir. Elencamos no trabalho a análise de precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre migrações e deslocamentos internos no intuito de trazer novas luzes ao debate migratório nacional e também de demonstrar que o país está inserido no contexto regional sul-americano, no entanto, a despeito dessa agenda firmada nos direitos humanos, o Brasil ainda apresenta incongruências internas que não fazem jus a essa opção de Estado.

Sobretudo, a construção do debate migratório deve prosseguir com foco no indivíduo e não de forma unilateral sobre a perspectiva de poder do Estado, que é, em suma, uma figura subjetiva e que deveria zelar pelo progresso e garantir os direitos fundamentais de todos coletivamente, independente das origens ou outros fatores de distinção muito explicitados até os dias de hoje. Os dados obtidos pela análise das legislações internas e internacionais nos levam a concluir que o Brasil possui uma agenda positiva e distante das minorias ao mesmo

tempo, entretanto, apesar desse diagnóstico, devemos continuar a contribuir com a análise crítica de fenômenos como a migração com o objetivo de trazer à tona tais embates e motivar a construção de um cenário de maior igualdade e acesso a direitos básicos por todos, indistintamente.

Portanto, a conclusão é, que, tanto na perspectiva dogmática como internacionalista, o Brasil optou por conceder esse direito de acolhida humanitária aos migrantes forçados, representando uma responsabilização internacional que o próprio Estado se submeteu e voluntariou e que, por conseguinte, deveria se seguir de um dever interno compatível com os mandamentos constitucionais decorrentes dos princípios de prevalência dos direitos humanos (artigo 4º, inciso II) e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (artigo 4º, inciso IX), além do amparo da própria Lei de Migração e da governança possibilitada por precedentes, que envolvem casos de migrações e deslocamentos internos, da Corte Interamericana de Direitos Humanos. A acolhida humanitária dos venezuelanos, por fim, poderia ser tratada como uma política de estado do Brasil, graças a esse conjunto de fundamentos legais e internacionalistas, que vão da previsão normativa ao entendimento regionalista em que o país está inserido.

REFERÊNCIAS

Referências bibliográficas

- ACCIOLY, Hildebrando Pompeo Pinto; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. *Lua Nova* [online] n.47, 1999, p. 201-246. ISSN 0102-6445.
- AGUILAR, Sérgio Luiz C.; BRAGA, Mariana Moron S. Refugiados e Conflitos Internacionais: O caso da região dos grandes lagos africanos. *Revista Videre*, v.10, n.20, jul./dez. 2018
- ARCE, Anatôlio M.; SILVA, Marcos A., Revolução e Bolivarianismo na Venezuela da Era Chávez. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 3, nº1, 2015, p. 132-145.
- ATALIBA, Geraldo. Decreto regulamentar no sistema brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 97, p. 21-33, ago. 1969. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/32548>>. Acesso em: 18 Jun. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v97.1969.32548>.
- AYERBE, Luis Fernando. Os Estados Unidos e as relações internacionais contemporâneas. *Contexto internacional* [online], vol.27, n.2, 2005, pp.331-368, ISSN 0102-8529. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292005000200003>.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas. *O Mundo Globalizado: política, sociedade e economia*. São Paulo: Contexto, 2003.
- BOROWSKI, Martin. La restricción de los derechos fundamentales, *Revista española de derecho constitucional*, Año nº 20, Nº 59, p. 29-56, 2000. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79684>> Acesso em: 10 jun. 2019
- BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CASTRO, Thales. *Teoria das relações internacionais*. Brasília: FUNAG, 2012.
- CHIMNI, B.S. Third World approaches to international law: a manifesto. *International Community Law Review*, v. 8, p. 3-27, 2006.
- COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond international Relations Theory" in: Keohane, Robert (ed.), *Neorealism and its critics*. Columbia University Press,

New York, 1986.

CRETELLA JÚNIOR, José. Valor jurídico da portaria. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 117, p. 447-459, nov. 1974. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/40205/38944>>. Acesso em: 09 Jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v117.1974.40205>.

EICHENGREEN, Barry. *A Globalização do Capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Ed. 34, 2000.

GUTIERREZ, Alejandro. Venezuela's Economic and Social Development in the Era of Chavism. *Latin American Policy*. 8(2), 2017, p.160-188.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

HARVEY, Colin. Time for Reform? Refugees, Asylum-seekers, and Protection Under International Human Rights Law. *Refugee Survey Quarterly*, 2015, p. 34, 43–60. doi: 10.1093/rsq/hdu018

HEGEL, G.W.F. *Filosofia do Direito*. Trad. Paulo Meneses et al. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2010.

HOBSON, John. *The State and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

IANNI, Octavio. Globalização e neoliberalismo. *São Paulo em Perspectiva* 12(2), 1998, p. 27-32.

KANT, Immanuel. *À Paz perpétua*. Trad. de Marcos Zingano. Porto Alegre: L&PM, 1991.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002.

KEOHANE, Robert. International Institutions: Two Approaches, *International Studies Quarterly*, 32. 4, 1988, p. 379-396.

LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. Governança ambiental global: atores e cenários. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 721-735, set. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000300014&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 18 maio 2020. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512012000300014>.

LUZ, Cícero Krupp da; SIQUEIRA, Estela Cristina Vieira de. Os Refugiados Sírios na Fronteira da Jordânia: o melting pot do Oriente Médio. In.:BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (Coords.). *Migrações Fronteiriças*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos Nepo/Unicamp, 2018, p. 131 139.

MAGALHÃES, Luis Felipe Aires. Migração de dependência: considerações teóricas e metodológicas sobre a imigração haitiana no Brasil. In: BAENINGER, R. et al. (Orgs.).

Migrações sul-sul, 2. ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, p. 368 – 382, 2018. Disponível em: <<https://nempsic.paginas.ufsc.br/files/2015/02/LIVRO-MIGRA%C3%87%C3%95ES-SUL-SUL.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. Migrações internacionais contemporâneas. Instituto Migrações e Direitos Humanos. 2005. Disponível em: <<https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/migracoesinternacionaiscontemporaneas/>>. Acesso em: 30 nov 2019.

MCADAM, J. *Complementary protection in international refugee law*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Conselho de defesa Sulamericano: origens, demandas e propósitos. In: ENCONTRO DA ABED, 3., 2009. *Defesa, segurança internacional e forças armadas*. Disponível em: <http://www.abedef.org/conteudo/view?ID_CONTEUDO=72>. Acesso em: 19 abril 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOREIRA, T. O. *A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira*. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2019.

NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. Glossário sobre migração nº 22. Disponível em: <<https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>, Acesso em: 16 jul 2020.

PEREIRA, Demetrius Cesario; ROCHA, Rafael Assumpção. Debates teóricos em Relações Internacionais: Origem, Evolução e perspectiva do “embate” neo-neo. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 3, n. 6, p. 313-328, 2015.

PERUZZO, P. P.; COSTA, A. C. R. Executoriedade no Brasil das obrigações extrajudiciais das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista da Faculdade De Direito do Sul de Minas*, v. 35, p. 285-310, 2019.

PERUZZO, P. P.; SPADA, A. C. Novos direitos fundamentais no âmbito da UNASUL: análise das agendas de Brasil e Venezuela à luz do direito à paz. *Revista de Direito Internacional*, v. 15, p. 338-352, 2018.

PFEFFER, Renato Somberg. A Refundação da teoria das Relações Internacionais: Origens do pensamento reflexivista. *Caderno de Relações Internacionais*, vol. 8, nº 14, p. 33-54, 2017.

PONTES NOGUEIRA, João; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais*:

correntes e debates. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.

PINO, Bruno Ayllón. Evolução histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS). In: SOUZA, A. *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. IPEA, 2014.

RODRIGUES, Alex. Conare reconhece condição de refugiados de mais de 21 mil venezuelanos. Agência Brasil, 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-12/conare-reconhece-condicao-de-refugiados-mais-de-21-mil-venezuelanos>>. Acesso em: 22 de abr. de 2020.

ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.), *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, pp.11-46.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SARTORETTO, Laura. Ampliação da definição de refugiado no Brasil e sua interpretação restritiva. In: BAENINGER, Rosana; et al. (Orgs.). *Migrações sul-sul*, 2. ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepe/Unicamp, p. 670 – 687, 2018. Disponível em: <<https://nempsic.paginas.ufsc.br/files/2015/02/LIVRO-MIGRA%C3%87%C3%95ES-SUL-SUL.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2020.

SERBIN, Andrés. Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal. 2012. Disponível em: <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/10/2012-Anuario-CRIES-1.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

_____. Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2010. p. 164-168.

SILVA, Virgílio Afonso. Conteúdo essencial dos direitos fundamentais e eficácia das normas constitucionais. In *Revista de Direito do Estado*. Ano 1, nº4-23-51, out/dez, 2006.

WALLERSTEIN, Immanuel. O universalismo europeu: a retórica do poder. Trad. Beatriz Medina; apresentação Luiz Alberto Moniz Bandeira. São Paulo: Boitempo, 2006.

WENDT, Alexander. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Doi: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183>.

WISE, Raul D.; COVARRUBIAS, Umberto e PUENTES, Ruben. Reframing the debate on Migration, Development and Human Rights. *Population, Space and Place* 19(4), 2014, p. 430-443.

Referências jornalísticas

MÉXICO considera fechar fronteira com os EUA para frear entrada do coronavírus. Extra, 2020. Disponível: <<https://extra.globo.com/noticias/saude-e-ciencia/mexico-considera-fechar-fronteira-com-os-eua-para-frear-entrada-do-coronavirus-rv1-1-24303662.html>>. Acesso em

18 de maio de 2020.

NÚMERO de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo o ACNUR e a OIM. Nações Unidas Brasil, 2019. Disponível em:

<<https://www.acnur.org/portugues/2019/06/07/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-o-acnur-e-a-oim/>>. Acesso em 21 de abr. de 2020.

O que é o Prosul, organismo que vai enterrar de vez a Unasul de Lula. Gazeta do povo, 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/o-que-e-o-prosul-organismo-que-vai-enterrar-de-vez-a-unasul-de-lula/>>. Acesso em 20 maio 2020.

Referências jurisprudenciais

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE: 466343 SP, Relator: Min. CEZAR PELUSO, Data de Julgamento: 03/12/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-104 DIVULG 04-06-2009 PUBLIC 05-06-2009 EMENT VOL-02363-06 PP-01106 RDECTRAB v. 17, n. 186, 2010, p. 29-165.

_____. Supremo Tribunal Federal. CR 8279 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/1998, DJ 10-08-2000.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE: 80004 SE, Relator: Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE, Data de Julgamento: 01/06/1977, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 29-12-1977 PP-09433 DJ 19-05-1978 PP-03468 EMENT VOL-01083-02 PP-00915 RTJ VOL-00083-03 PP-00809.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE: 71154 PR, Relator: OSWALDO TRIGUEIRO, Data de julgamento: 04/08/1971, TRIBUNAL PLENO, Data de publicação: DJ 27-08-1971.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Direitos Humanos. Yarce e outras Vs, Colômbia, 2016.

<<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>>, Acesso em: 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Membros da aldeia Chichupac e comunidades vizinhas do município de Rabinal Vs. Guatemala, 2016.

<<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>>, Acesso em: 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Wong Ho Wing Vs. Peru, 2015.

Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf>>, Acesso em 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Defensor de Direitos Humanos e outros Vs. Guatemala, 2014.

<<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>>, Acesso em: 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Personas dominicanas e haitianas expulsadas Vs. República Dominicana, 2014. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf>>, Acesso em 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Comunidades Afro descendentes Deslocadas da Bacia do Rio Cacarica (Operação Génesis) Vs. Colômbia, 2013. <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>>, Acesso em: 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Família Pacheco Tineo Vs. Bolívia, 2013. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf>>, Acesso em 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana, 2012. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf>>, Acesso em 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Massacre de Rio Negro Vs. Guatemala, 2012. <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>>, Acesso em: 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Massacre de El Mozote e lugares vizinhos Vs. El Salvador, 2012. <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>>, Acesso em: 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Vélez Loor Vs. Panamá, 2010. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf>>, Acesso em 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Chitay Nech Vs. Guatemala, 2010. <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>>, Acesso em: 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Massacres de Ituango Vs. Colômbia, 2006. <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>>, Acesso em: 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia, 2006. <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>>, Acesso em: 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Comunidade Moiwana Vs. Suriname, 2005. <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>>, Acesso em: 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia, 2005. <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>>, Acesso em: 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Acosta Calderón Vs. Ecuador, 2005. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf>>, Acesso em 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Crianças Yean e Bosico Vs. República Dominicana, 2005. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf>>, Acesso em 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Daniel Tibi Vs. Ecuador, 2004. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf>>, Acesso em 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Massacre de Plan Sánchez Vs. Guatemala, 2004. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>>, Acesso em: 14 jul 2020.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinião Consultiva OC-18/03, 2013.

RORAIMA. 1ª Vara Federal. *Processo nº 002879-92.2018.4.01.4200*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/juiz-proibe-entrada-venezuelanos.pdf>> Acesso em: 10 jun. 2019.

Referências legislativas

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 abril 2020.

_____. Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13684-21-junho-2018-786881-publicacaooriginal-155890-pl.html>>. Acesso em: 13 de nov. 2020

_____. Lei nº 13.445/17, de 24 maio 2017. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-publicacaooriginal-152812-pl.html>>. Acesso em: 18 abril 2020.

_____. Lei nº 6.815/1980, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm>. Acesso em: 20 março 2020.

_____. Lei nº 9474/97, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 20 março 2020.

_____. Decreto nº 9.199/17, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm>. Acesso em: 03 março 2020.

_____. Decreto 6.975/2009, de 07 de outubro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm>. Acesso em: 05 abril 2020.

_____. Decreto nº 4.463/02, de 08 de novembro de 2002. Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4463.htm>. Acesso em: 05 maio 2020.

_____. Decreto Legislativo nº 89, de 03 de dezembro 1998. Aprova a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos para fatos ocorridos a partir do reconhecimento, de acordo com o previsto no parágrafo primeiro do art. 62 daquele instrumento internacional. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1998/decretolegislativo-89-3-dezembro-1998-369634-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 15 abril 2020.

_____. Decreto nº 678/1992, de 25 de setembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 30 março 2020.

_____. Decreto-Lei nº 911, de 01 de outubro de 1969. Altera a redação do art. 66, da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, estabelece normas de processo sobre alienação fiduciária e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0911.htm>. Acesso em: 04 abril 2020.

_____. Decreto-Lei nº 427, de 22 de janeiro de 1969. Dispõe sobre a tributação do imposto de renda na fonte, registro de letras de câmbio e notas promissórias e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0427.htm>. Acesso em: 10 abril 2020.

_____. Decreto nº 57.595/1966, de 04 de janeiro de 1966. Promulga as Convenções para adoção de uma Lei uniforme em matéria de cheques. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D57595.htm>. Acesso em: 05 abril 2020.

_____. Decreto nº 57.663/1966, de 24 de janeiro de 1966. Promulga as Convenções para adoção de uma lei uniforme em matéria de letras de câmbio e notas promissórias. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d57663.htm>. Acesso em 20 abril 2020.

_____. Decreto Legislativo nº 54/1964, de 08 de setembro de 1964. Aprova Convenção para adoção de uma lei uniforme sobre letras de câmbio, notas promissórias e cheques e respectivos Protocolos. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1960->

1969/decretolegislativo-54-8-setembro-1964-350064-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 06 abril 2020.

_____. Ministério da Justiça. Portaria Interministerial N° 9/18. 14 março 2018.

Disponível em:

<https://lex.com.br/legis_27624738_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_9_DE_14_DE_MARCO_DE_2018.aspx>. Acesso em: 10 abril 2020.

_____. Ministério da Justiça. Portaria Interministerial n° 10/18. 6 de abril de 2018.

Disponível em: < <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Cingapura/en-us/file/Portaria%2010-2018.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2020.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Foro para o progresso e integração da América do Sul, 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-prosul>>. Acesso em 19 maio 2020.

Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (EACDH). *Human rights violations and abuses in the context of protests in the Bolivarian Republic of Venezuela from 1 April to 31 July 2017*. Genebra, 2017.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Estatuto da Cidadania do Mercosul, Plano de Ação, 16 dez. 2010. Disponível em:

http://www.alampymebr.org.br/images/Plano_de_Ao_-_Estatuto_da_Cidadania_do_Mercosul.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm> Acesso em: 14 jun. 2019.

_____. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951. Disponível em:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <

<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969. Disponível em:

<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM), Relatório DTM Brasil N°3 Monitoramento do fluxo da população venezuelana, p. 02, 2019.