



Um Recorte da Legislação Brasileira no Âmbito do Direito Internacional e a Produção/Reprodução dos Espaços de Exceção em Território Nacional

An Overview of Brazilian Legislation in the Context of International Law and the Production/Reproduction of Spaces of Exception within National Territory

José Francisco Lima

Mestrando do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Acre, , Rio Branco, Acre, Brasil.

Victor Régio da Silva Bento

Doutor em Geografia, Professor da Universidade Federal do Acre, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Rio Branco, Acre, Brasil.

Resumo: O presente trabalho versa tratar da questão dos direitos dos refugiados na perspectiva da legislação brasileira, como também busca uma relação do direito internacional com a reprodução do espaço, discorre brevemente sobre a reprodução dos espaços de exceção em território brasileiro, perspectiva que de certo modo vai em desencontro o que é pregado em texto da lei brasileira, em específico nas Lei nº 9.474/1997, o chamado Estatuto do Refugiado e a Lei nº 13.445/2017, também conhecida como Lei de migração. Na teoria tem-se uma política integradora, onde os refugiados são integrados de forma completa na sociedade, porém na prática vemos que nem sempre ocorre como está definido no texto de lei.

Palavras-chave: refugiados; legislação brasileira; produção do espaço; espaços de exceção.

Abstract: The present work addresses the issue of refugee rights from the perspective of Brazilian legislation. It also seeks to establish a connection between international law and the reproduction of space, briefly discussing the reproduction of spaces of exception within Brazilian territory a perspective that, in some ways, diverges from what is established in Brazilian law, particularly in Law No. 9,474/1997, known as the Refugee Statute, and Law No. 13,445/2017, also known as the Migration Law. In theory, there is an integrative policy, where refugees are fully integrated into society; however, in practice, this integration does not always occur as defined in the legal texts.

Keywords: refugees; Brazilian legislation; production of space; spaces of exception.

INTRODUÇÃO

Inicialmente, ao lidar com refugiados, existe o pensamento rápido e preconceituoso de associar os mesmos a problemas que precisam ser resolvidos pelo país anfitrião, em vez daqueles que precisavam proteger os direitos e a dignidade dos refugiados que muitas vezes, têm seus Direitos Humanos feridos.

Porém, é importante notar que a decisão de partir de seu país de origem buscando refúgio e proteção em outro país pode decorrer de muitos fatores, na grande maioria involuntários ao indivíduo. E esses fatores em grande parte são motores para que os refugiados deixem o país onde costumam viver devido aos mais diversos tipos de perseguição, seja ela por motivos de raça, religião, opinião política, etc., e no decorrer desse processo contribuem para a produção do espaço de alguma forma, como na produção dos espaços de exceção na condição de refugiados.

A produção de espaços de exceção no Brasil é discreta, pelo fato do país abordar esse problema de forma distinta e integradora, contudo o tema dos refugiados não pode ser considerado apenas na perspectiva da proteção física dos mesmos, a partir do reconhecimento do asilo. Também é necessário acolhê-los e sua fusão nativa e cultural. No entanto, este processo de integração local não é fácil na prática, especialmente considerando sua complexidade e inclusive os aspectos que são afetados por todo esse processo, como a saúde, educação, moradia, emprego, etc.

No Brasil, mesmo com o tema sendo abordado desde da Constituição de 88, ainda existem diversas polêmicas acerca do tema. Por tal motivo, o presente trabalho visa discorrer o que a legislação brasileira versa acerca do tema e dentro dessa perspectiva buscar analisar como se dá a produção dos espaços de exceção no Brasil, mesmo tendo uma política que visa integrar em sociedade quem no Brasil busca refúgio.

MATERIAL E MÉTODOS

Para melhor compreensão do texto da lei, foi realizado uma pesquisa bibliográfica sobre a legislação brasileira que trata do tema sobre os refugiados, como também a verificação de algumas obras literárias sobre a temática e o que dizem alguns dos autores que escrevem sobre, buscando relacionar a reprodução do espaço com as questões do direito internacional, por fim chegou se a conclusão sobre a reprodução do espaço, que de certa forma a legislação brasileira contribui para essa reprodução direta e indiretamente, e que a existe um grande problema na a questão de exclusão enfrentadas por refugiados na busca de asilo, principalmente no processo de triagem como também na questão de localização de moradias, e que mesmo adotando uma política integradora na teoria, o Brasil tem sim a reprodução de espaços de exceção.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os refugiados são considerados migrantes internacionais forçados a buscar proteção além das fronteiras de seus países de origem por diversos fatores associados, sendo eles, históricos, bélicos ou dos mais diversos tipos de intolerância. Esses refugiados, fogem de situações de violência, como conflitos

internos, internacionais ou regionais, perseguições causadas por sistemas políticos autoritários e outras violações de direitos humanos. Questões étnicas, culturais e religiosas, desigualdades socioeconômicas, altos níveis de pobreza e sofrimento e, especialmente, a instabilidade política. Estes, são fatores considerados centrais e que impulsionam os movimentos de refugiados (Moreira, 2014).

Os refugiados, se tornaram um assunto recorrente no direito, sendo considerados até um assunto que gera muita discussão para muitos autores, como exemplo de Gomarasca (2017). Esse assunto está inerentemente relacionado ao âmbito do Estado-nação. Isso porque, quando o país de origem ameaça violar, realmente viola, ou mesmo se mostra incapaz de proteger os direitos de seus nacionais, estes provocam que seus habitantes fujam dessa situação eminente de violência. Nesse sentido, a categoria do refugiado é resultado da ação política ou da inação do Estado.

Portanto, o país anfitrião deve oferecer proteção a essas populações estrangeiras recebidas em seu território e garantir o direito delas de fugir do risco percebido no país de origem. Nesse sentido, deve-se observar o movimento comunidade política, dos laços jurídicos e políticos entre os indivíduos e os Estados-nação continuam sendo necessários para o efetivo exercício e realização dos direitos (Annoni; Freitas, 2012). Ao sair do país de origem para entrar em outro país, para obter proteção do Estado e restabelecer essa conexão, o indivíduo deve ter o status de refugiado reconhecido.

Considerando que a migração internacional ocorre entre Estados soberanos e se organiza no sistema internacional, os fluxos de refugiados afetam não apenas os Estados-nação, mas também as relações internacionais. Essas transições transferem indivíduos sob a jurisdição de um país para outro, resultando em mudanças no pertencimento à comunidade política (Ramos, 2017, p. 47).

Ondas Migratórias e suas Repercussões

Embora tenham ocorrido diversas ondas de imigração durante períodos específicos de tempo, como exemplos bolivianos para o Brasil, a discussão acerca dos refugiados teve evidência exacerbada a partir do ano de 2015. Como motivadores, os conflitos políticos e econômico são os principais fatores apontados, por exemplo, há 189 conflitos no mundo que atravessam fronteiras, gerando ondas de migração (Pamplona; Piovesan, 2015).

Como resultado, as instituições jurídicas em todos os países, especialmente nos países mais desenvolvidos, foram surpreendidas pela escala do fenômeno dos refugiados e, em diferentes casos, mostraram atrasos na atualização para se adequar à situação atual. Pode-se pensar que o motivo do atraso tem a ver com a crença de que a globalização ajuda a mitigar os efeitos das ondas de imigração (Serra, 2021).

Direito dos Refugiados na Constituição de 88

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, tem em seu conteúdo diversos temas, dentre eles, o mesmo discorre acerca da proteção às relações internacionais, trazendo seu amparo nos princípios previstos do seu artigo 4º, sendo explicitado a seguir:

- I – Independência nacional;
- II – Prevalência dos direitos humanos;
- III – Autodeterminação dos povos;
- IV – Não intervenção;
- V – Igualdade entre os Estados;
- VI – Defesa da paz;
- VII – Solução pacífica dos conflitos;
- VIII – Repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX – Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X – Concessão de asilo político (Brasil, 1988).

No enxerto apresentado anteriormente, se observou a prevalência da garantia dos direitos humanos, bem como a prevalência do conceito de cooperação entre os povos visando o progresso da humanidade. Também se referiu a concessão de asilo político a povos refugiados, assegurando assim, os principais direitos fundamentais e a segurança àqueles que estão sofrendo perseguições de caráter religioso, político sejam elas provenientes de raça, orientação sexual e de gênero, nacionalidade, cultura e viés político, de modo geral qualquer forma de graves violações de direitos humanos ou outras formas de violência generalizada.

No artigo 1º e inciso III do referente legislativo, se prevê o direito da dignidade da pessoa humana como fundamental, sendo considerada assim como um princípio basilar e essencial à humanidade. Ao longo dos anos se observou diversos atos de violação dos direitos apresentados nessa seção pelo Estado, que, por lei maior deveria garantir o gozo desses direitos (Muniz; Cidrão; Vasconcelos, 2018).

Direito Cosmopolita

A obra de Bobbio (2004), pontua o conceito do Direito Cosmopolita de maneira ampla, este, foi defendido em primazia pelo autor Kant, como sendo um direito que ultrapassa o direito público interno e externo, sendo esse, relacionado a um direito futuro, que regula não só os Direitos dos Estados e seus habitantes, bem como, o direito entre Estados particulares visando as condições necessárias para se manter a paz entre as nações.

Nesse sentido, o direito cosmopolita também foi relacionado e apresentado em momentos históricos, principalmente em momentos que algum direito básico sofre uma afronta em uma determinada localização, tendo considerado assim, um risco eminente de afronta aos direitos humanos, existindo a possibilidade de extensão de conflito para outras localidades. Nesse sentido, o direito Cosmopolita é justificado pelo conceito de o homem não ser um cidadão de um Estado em si, mas sim, um cidadão do mundo (Bobbio, 2004).

Apesar da ideia de liberdade do direito mundial, baseado no conceito do direito cosmopolita, nada o impede de se encontrar mitigações impostas pelo bem comum, estas, justificadas para garantir as condições gerais de reciprocidade, assistência e hospitalidade aos cidadãos que requerem asilo de Estados considerados opressores e infratores, sejam por motivo de raça, perseguição política e religiosa, além dos motivos de discriminação por nacionalidade, cultura e opiniões políticas.

É importante pontuar que o fenômeno dos refugiados em massa surgiu no final da Primeira Guerra Mundial, sendo marcado como um evento histórico, quando a ordem demográfica e territorial na Europa foi interrompida pela queda dos governos da Rússia, Áustria-Hungria e também do Império Otomano. Quando os tratados de paz criaram uma nova ordem de poder entre os governos passados e as novas ordem dominantes, se realizou um movimento migratório para encontrar refúgio em locais com raízes antigas de amizade, tendo um grande histórico de primeiras migrações de refugiados (Muniz; Cidrão; Vasconcelos, 2018).

Há relatos de que diversos governos perseguiram diversos refugiados porque os moradores locais tinham aversão e impediam a entrada dos mesmos por possuírem outras religiões, se tornando assim, verdadeiros perseguidores, fazendo com que alguns refugiados entrassem em templos ou em locais sagrados para buscar abrigo e conseguir se salvar (Silva *et al.*, 2017).

Em uma ordem histórica, quando os refugiados estão fora do seu país de origem, eles são considerados como fora do seu lar, se tornando assim apátridas, o que muitas vezes, os faz perder até a noção de todos os direitos que os assistem, inclusive direitos básicos como moradia, alimentação e direitos humanos (Serra, 2021).

Consequentemente, muitos autores consideram graves as consequências da falta de direitos, ou do cumprimento deles relacionados emigração de refugiados que fogem do seu país de origem para obter segurança e exercer livremente seus plenos direitos. O artigo 1º, III, da Constituição Federal de 1988 estabelece que a dignidade da pessoa humana é um direito fundamental, princípio fundamental e fundamental do ser humano, e com o tempo, o Estado violará gravemente a situação de reincidência, que deve ser garantidora de direitos (Silva *et al.*, 2017).

Norberto Bobbio no seu livro intitulado *A Era dos Direitos* (2004) faz uma relação ao direito cosmopolita que foi amplamente defendido por Kant. O qual esse direito é aquele que transcende o direito público interno e externo; leis futuras regulam não apenas os direitos entre Estados e seus súditos, mas também, os direitos entre Estados, estes, buscam as condições necessárias para a paz permanente, tendo em vista que o momento histórico de violação de direitos em um lugar se estende a outros, e não apenas a representantes de ideias consideradas nobres.

Apesar da ideia de liberdade que é difundida no direito mundial, ainda encontra diversas mitigações impostas pelo conceito de “bem comum”, estas, visando garantir as condições universais que indiquem reciprocidade, assistência e hospitalidade para os refugiados que necessitam de asilo ao saírem de Estados considerados opressores.

O que foi efetivo no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 foi a garantia da igualdade de todos os seres humanos no trecho onde expressa: “Antes da lei, não há diferença”. Nesse sentido, este mesmo artigo da constituição, mais precisamente no inciso VI, onde aponta que é livre a locomoção no território nacional em tempos de paz, podendo qualquer pessoa nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens (Brasil, 1988). Portanto, tal inciso pode ser interpretado pela questão dos refugiados em um território brasileiro.

Bem como, no art. 22, inciso XV, legisla que “emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros” (Brasil, 1988). Nesse contexto, tal inciso apresenta que é competência da União de legislar sobre esses assuntos relacionados aos refugiados em território nacional.

A Lei N. 9.474/97

A década de 1990 foi marcada por um acentuado aumento nas atividades do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), esse órgão, tendo atuação em um contexto da América Latina. Essa agência sofreu influência pelo espírito humanitário encontrada com a Declaração de Cartagena sendo 1984, se estabelecendo como um mecanismo de três partes que envolvem diversas ações conjuntas entre os Estados, a sociedade civil e a própria agência do ACNUR, visando à proteção e assistência aos refugiados (Muniz; Cidrão; Vasconcelos, 2018).

No sentindo a influência nacional, o ACNUR possui uma atuação desde de 1977, quando ocorreu uma abertura de um escritório no Rio de Janeiro. Com essa abertura, o Brasil começou a receber diversos refugiados provenientes de países sul-americanos, principalmente de uruguayos, paraguayos, chilenos e argentinos (Muniz; Cidrão; Vasconcelos, 2018).

No ano de 1986, o Brasil recebeu cerca de 50 iranianos e lhes ofereceu proteção e asilo, garantido assim, por meio de instrumentos de asilo inspirados e derivados do sistema de asilo americano, bem como, no que foi preconizado pelo como garantia na Constituição Federal, onde se proíbe a extradição por crimes de opinião política ou pública (Silva *et al.*, 2017).

O ano de 1989 foi considerado um marco no Brasil, onde, o mesmo retirou suas reservas acerca do tema e optou por adotar a definição universal de refugiado. Antes da data mencionada anteriormente, o país não possuía um quadro individual de proteção aos refugiados. Este, só foi estabelecido no final da década de 1990 trazendo assim uma maior segurança aos refugiados que se encontravam no país (Silva *et al.*, 2017).

No ano de 1997, se implementou uma legislação acerca dos refugiados, fazendo com que o Brasil incorporasse diversos aspectos presentes na Declaração de Cartagena. Mesmo com esse marco legislativo, se percebe que o país perdeu uma grande oportunidade de adoção de toda a definição ampliada dessa declaração.

Mesmo assim com as críticas relacionadas a cobertura, a legislação brasileira no tocante ao tema dos refugiados é indiscutivelmente considerada uma das mais avançadas em todo o mundo, pois evoluiu historicamente de uma definição clássica

para uma visão mais ampla e sólida sobre o tema e bases de proteção dos direitos humanos que complementa diretamente o direito dos refugiados.

Nesse contexto, considerada um marco, a Lei nº 9.474/97 recebeu uma ratificação no dia 22 de julho de 1997 pelo presidente em vigência na época, Fernando Henrique Cardoso. No artigo 49 da referida legislativa que entrou em vigor no dia 23 de julho de 1997, mudando assim, conceitos e legislativas para todos os refugiados que se encontravam em território nacional (Brasil, 1997).

Com o vigor da legislativa pontuada anteriormente, conhecida como o do Estatuto do Refugiado, o país deu um passo relevante para a avançar em relação a proteção das pessoas em situação de refugiados, e, mesmo que não tenha adotado integralmente a definição ampliada de refugiados presentes na Declaração de Cartagena em sua legislação, desenvolveu avanços significativos em relação à clássica definição (Muniz; Cidrao; Vasconcelos, 2018).

A lei 9.474/97 é considerada de cunho moderno justamente por seu estado de arte, no que diz respeito à definição de refugiado. Para a construção de tal definição diferente da clássica se inspirou na da Convenção de 1951 em seus incisos I e II e incorpora a contribuição da América Latina à Declaração de Cartagena em seu inciso III. Essa definição ampliada do conceito de refugiado foi consagrada na Lei n. 9.474/97, está apresentada no Art. 1, como apresentado no enxerto a seguir:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I – Devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social – Não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior. III – Devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (Brasil, 1997).

Como pontuado pela Lei, o primeiro inciso prevê, a pretensão de proteção baseada no medo de perseguição, sendo esse conteúdo não abordada apenas no primeiro item, sintetizando então à definição clássica de santuário que existe em nível internacional desde a década de 1950. A segunda perde do 1º inciso prevê também a proteção dos apátridas e não exige necessariamente que estes sejam perseguidos para serem protegidos pelo Brasil, sendo justificado pelo fato de que os apátridas já não são protegidos por nenhum Estado, devendo assim, possuir direitos básicos ofertados pelo estado em que se encontram.

No que diz respeito a estes indivíduos refugiados, existe um ato de negligência que deve ser confrontado com a concessão de proteção internacional, pois, é necessário que exista o reconhecimento do estatuto de refugiado ao mesmo ponto em que se promova os procedimentos de naturalização no país de destino dos apátridas.

É necessário pontuar também que a nova lei de imigração que foi aprovada em 2017 e que será pontuada futuramente, ampliou a proteção dos apátridas, facilitando assim a aquisição da nacionalidade brasileira por pessoas que tenham

adquirido status reconhecido e que possam escolher sua nacionalidade, combinando assim com o que foi proposto como limite do artigo 1º com o artigo III do Estatuto dos Refugiados, demonstrando que não existe a necessidade de perseguição para a aquisição de nacionalidade (Pinheiro, 2019).

Se interpretando de uma maneira literal a referida legislativa, em seu Artigo 1, inciso III, se exige apenas que o solicitante de refúgio explique como generalizadas e graves as violações de direitos humanos sofridas que o obrigaram a renunciar ao seu país de nacionalidade.

Diversos autores pontuam uma interpretação de forma literal da Lei n. 9.474/97, pontuando que não existem razões para descaracterizar a lei como um avanço apenas pela necessidade de declaração do elemento de perseguição. Porém, também se encontra na literatura uma interpretação restritiva da lei legislativa, quando se leva em consideração os requisitos propostos na Convenção de 1951. O órgão da ACNUR Brasil também interpreta a legislativa sob uma ótica restritiva, considerando que a necessidade de uma evidência de um temor pode ser uma medida restritiva de acesso para diversos refugiados (Muniz; Cidrão; Vasconcelos, 2018).

Se alguém que sai de seu país de origem não quiser receber proteção do país que está agora, o olhar restritivo sob a lei não se aplicaria. Também se pode interpretar que poderia existir uma discriminação na análise dos pedidos de asilo feitos por pessoas que reivindicam a condição de refugiado e aqueles que buscam o reconhecimento de sua condição de apátrida, estes, não sendo necessária uma prova fundamentada de medo.

Nesse sentido, o ACNUR ao exigir a comprovação de um elemento de medo de perseguição, associado com os requisitos estabelecidos nos incisos I e III de sua legislativa específica. A jurisprudência do Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE) destacou que considera a ideia de combinar elementos de perseguição com outros requisitos dos art. Artigo 1 do Estatuto do Refugiado:

À luz das reiteradas manifestações sobre o campo conceitual do refúgio, em sua dimensão mais ampla, por parte da Presidência e do Pleno do CONARE é crucial destacar que a configuração do refúgio está intimamente vinculada a duas circunstâncias que se podem dar individualmente, conseqüentemente e/ou simultaneamente: a perseguição materializada e/ou o fundado temor de perseguição consubstanciado por parte da/o solicitante. Esta vinculação conceitual (a concessão do refúgio ao fato da perseguição consubstanciada e /ou o fundado temor de perseguição) é tão cristalina, que sempre e quando fatos novos apresentados posteriormente à conclusão de algum caso forem capazes de caracterizar a perseguição e/ou o seu fundado temor, o CONARE, costumeiramente e em sessão plenária, entende que este caso em questão pode ser reaberto para uma nova apreciação (Leão, 2007, p. 21).

Por uma adoção de uma interpretação considerada restritiva, os órgãos do ACNUR e o CONARE foram criticados por possuir um alcance limitado, reduzindo

assim o alcance da proteção internacional quase ao nível da definição clássica estabelecida na Convenção de 1951.

Levando em consideração a existência dos elementos de perseguição, a maior inovação da legislativa brasileira foi proteger determinadas categorias (como mulheres que sofrem violência doméstica, grupos LGBTQIA+, etc.). Na prática, se observou que essa evolução emergiu no entendimento de muitos tribunais e órgãos colegiados nacionais, inclusive aqueles que utilizam apenas a definição clássica nas decisões sobre pedidos de refúgio. Um exemplo disso é a decisão de colocar outras categorias de perseguidos dentro dos limites de grupos sociais previstos pela legislativas (Pinheiro, 2019).

Analisando a legislativa de uma maneira comparativa com decisões presentes em tribunais alemães, canadenses e norte-americanos em casos de pedidos de refúgio com base no pertencimento a um determinado grupo social, se observa que a jurisprudência não é consistente e pode variar muito, o que se categoriza como um problema.

Nesse assunto também existe à orientação do princípio humano, ou seja, ao reconhecer alguma problemática que fira direitos humanos, deve-se sempre privilegiar a interpretação mais ampla possível, mesmo que a mesma não seja essa o sentido literal do texto legal analisado. Porém, quando uma normativa prevê a suspensão ou limitação de direitos de natureza jus cogens, é necessário adotar uma interpretação mais restritiva para a proteção dos direitos (Vieira, 2012).

Em casos de conflito entre o direito internacional e o direito interno, deve sempre ser aplicado o direito que for mais benéfico para os titulares de direitos, no caso do estudo, os refugiados. Assim, se justificam os autores que acreditam que o Brasil deveria adotar uma interpretação literal da Lei n. 9.474/97, sendo desnecessário que os requerentes recebam o reconhecimento da condição de refugiado sendo desnecessário descrever os temores de perseguição em casos de refugiados resultantes de violações graves e generalizadas de direitos humanos.

Portanto, existe o entendimento que a legislação brasileira, mesmo com algumas controvérsias, está alinhada sob a ótica do humanitarismo e acolhimento mencionado pela Declaração de Cartagena. Tendo justamente, o seu maior ponto crítica a necessidade de fatores subjetivos baseados no medo de perseguição de maneira restritiva, sob interpretação da Lei nº 9,474/97 (Pinheiro, 2019).

Essa interpretação restritiva da legislativa pode ser compreendida sob uma análise da prática das instituições que qualificam os requerentes de asilo, contudo essas definições são de grande importância, principalmente por não haver uma definição legal que vise definir os contornos dessa expressão, a qual abre margens para que uma interpretação específica possa prejudicar algum refugiado no país.

Documentos Internacionais Sobre o Direito dos Refugiados

Levando em conta estudos internacionais, como o realizado pela Universidade de Genebra (2014), a qual buscou analisar os aspectos comuns da identificação de violações de direitos humanos sob o direito internacional, partindo de uma perspectiva teórica, porém jurisprudencial. Por fim essa pesquisa apontou que essas diversas violações podem ser causadas, pelo uso excessivo da força pela polícia, deslocamento forçado em massa, e outras formas de violência sexual, tortura e tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos (Muniz; Cidrão; Vasconcelos, 2018).

Nesse sentido, as violações dos direitos humanos fundamentais estão frequentemente associadas ao desrespeito de normas de cunho de jus cogens ou direitos de natureza não derogável. No entanto, não parece razoável limitar a aplicação dessa expressão às normas de jus cogens.

O uso desses termos para violações graves ainda está em discussão, pois seriam particularmente relevantes para a natureza jus cogens do direito de ser lesado, mas o uso do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas sugere que a omissão do termo referido não implica que a violação não seja importante, porque mesmo que sejam graves ou graves e só podem ser chamadas de violações de direitos humanos (Silva *et al.*, 2017).

Analisando o alcance do conceito de violações graves e forma generalizadas de direitos humanos, se percebe que o conceito de violação de direitos fundamentais deve ser interpretado de forma abrangente, levando em consideração os princípios de humanidade.

Deve-se pontuar que, mesmo com os problemas de interpretação e implementação mencionados anteriormente, o Brasil tem aprovado uma legislação muito progressista sobre proteção de refugiados, criando assim um arcabouço jurídico baseado na proteção dos direitos humanos dos refugiados, mulheres e migrantes.

A Lei 13.445, Lei dos Refugiados

Nos dias atuais, os padrões de migração de refugiados podem ser vistos como um reflexo das mudanças ágeis nos meios econômicos, políticos e culturais entre os mais diversos países. Esse movimento massivo de imigração está ocorrendo de forma violenta e exacerbada em algumas áreas, sendo justificado pelos mais diversos conflitos, seja devido à guerra civil, questões raciais ou religiosas e condições financeiras são circunstâncias recorrentes (Varella *et al.*, 2017).

No dia 18 de abril de 2017, o Senado Federal Brasileiro aprovou por unanimidade o item alternativo da Câmara dos Deputados n. 7/2016 que revogou a lei de estrangeiros promulgada durante o governo militar e criou uma nova lei de imigração brasileira (Lei 13.345/2017), sendo esta, conhecida popularmente como a Lei dos Refugiados (Varella *et al.*, 2017).

Esta nova legislativa colocou o Brasil na vanguarda dos direitos dos refugiados, pois, a mesma concede aos imigrantes uma série de privilégios antes

concedidos apenas a seus nacionais. As principais mudanças acarretadas pela nova lei de imigração incluem a desburocratização do processo de regularização da imigração, institucionalização da política de vistos humanitários, descriminalização da imigração, além de conceder aos imigrantes uma série de direitos até que isso não seja garantido, o que vinha sendo ponto de crítica em legislativas anteriores.

Levando em consideração a nova legislação, os legisladores estavam mais dispostos a adotar a imagem dos imigrantes e visitantes (artigo 1º), em consonância com as atuais políticas em prol dos direitos humanos. Desse modo, a terminologia utilizada na Lei nº 13.445/2017 proporciona que o indivíduo que não é nacional do Estado não se sinta desconhecido e negligenciado onde está, como se fosse estrangeiro. Nesse sentido, o termo estrangeiro remete a esta ideia, conforme o entendimento apresentado anteriormente (Oliveira, 2017).

Diferentemente das legislativas anteriores, a nova lei de imigração considera os imigrantes como sujeitos que gozam de direitos e garantias em todo o território nacional, e usufruem de uma série de direitos antes não concebidos em igualdade com os nacionais, a saber: o direito à vida, liberdade direitos à inviolabilidade, igualdade, segurança e propriedade; direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas; direito à livre circulação no território nacional; direito de um imigrante a se reunir com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, família membros e dependentes; medidas para proteger vítimas e testemunhas de crimes e violações de direitos; o direito de transferir recursos derivados de sua renda e poupança pessoal para outro país, de acordo com a lei aplicável; o direito de se reunir para fins pacíficos; o direito de se associar para fins lícitos, incluindo os sindicais; acesso aos serviços públicos de saúde e assistência social e à segurança social nos termos da lei (Oliveira, 2017).

É importante pontuar ainda a prestação de amplo acesso à justiça e assistência judiciária de forma integral gratuita para essa população, contanto que seja a quem demonstre insuficiência de recursos; o direito à educação pública sem discriminação por nacionalidade e situação de imigração; e o estatuto de isenção de taxas nos termos desta lei quando a insuficiência financeira é declarada (Varella *et al.*, 2017).

Fica claro que a lei mostra seu caráter inovador por pontuar claramente os amplos direitos dos refugiados, diminuindo assim, a possibilidade de interpretações que possam prejudicar essa população em âmbito nacional.

Porem as mudanças trazidas pela nova Lei dos Refugiados acarretaram diversas críticas de alguns setores considerados conservadores no Brasil. Os principais argumentos pontuados por esse setor foi que os direitos darão aos indivíduos sem nacionalidade brasileira enormes possibilidades e oportunidades (Oliveira, 2017).

O Brasil tem levantado diversos debates em torno da imigração e do tema dos refugiados, principalmente com o marco histórico da chegada de imigrantes haitianos, que tem destacado o despreparo do país para uma série de questões como: falta de políticas públicas de acolhimento a refugiados, as diversas barreiras

burocráticas para obtenção de documentos, a discriminação e dificuldades de integração. Esses fatores são problemáticos pois culminam em diversos incidentes, porém, o debate público acerca dos mesmos, culminou em uma nova lei de imigração que está alinhada com as políticas pró-direitos humanos do Brasil (Varella *et al.*, 2017).

Em contrariedade com o que foi expresso na nova legislativa, autores alertam que as medidas restritivas à entrada de refugiados em seu território nacional são consideradas insuficientes porque aumentam a insegurança e o uso de mecanismos criminais propostos (Oliveira, 2017).

E que ao criminalizar a migração, por motivos relacionados com a sua situação migratória, faz com que o controle judicial de todas as decisões das autoridades públicas que possam violar os seus direitos e o acesso a recursos efetivos para os migrantes. Como alternativa, é necessária a criação de uma instituição estatal autônoma com Instituições profissionais permanentes e especializadas, bem como mecanismos de supervisão e controle social, que sejam responsáveis pela aplicação da lei (Silva *et al.*, 2017).

A Produção de Espaços de Exceção no Brasil

Os campos de refugiados são grandes produtores no processo de produção de espaços de exceção, onde o poder estatal ou organizações internacionais, de certa forma mantem o controle sobre a vida das pessoas que em grande parte fogem de seus espaços de origens decorrentes de perseguições ou outros problemas, porém sem a garantia plena de cidadania e direitos políticos. Algumas das características de campos de refugiados na produção de espaços de exceção temos a suspensão da cidadania, decorrente do fato de que esses refugiados se encontram com uma realidade jurídica de forma incerta, em grande parte sem acesso a direitos sociais ou civis de forma básica. Outro ponto é o confinamento espacial, pelo fato dos campos em grande parte limitarem o processo de mobilidade das pessoas que ali estão, reforçando o processo de exclusão e aumentando a precariedade e controle, pois esses refugiados tem um dia a dia em grande parte degradantes, com limitado acesso a qualquer tipo de recursos essenciais.

A administração realizada por organizações não estatais, como exemplo de agências da ONU, favorece a criação de limbos políticos e ausências do estado, o estado nessas condições acaba por se livrar de suas responsabilidades deixando a cargo dessas organizações.

O Brasil lida com a questão dos refugiados de forma distinta em relação a alguns outros países, o qual adota um modelo que visa o acolhimento e integração local das pessoas que aqui buscam asilo, porém essa integração em grande parte fica mais relacionada a teoria. E que na prática é evidente que decorrem espaços de exclusão, que abertamente são classificados como abrigos temporários, outro ponto podem ser as chamadas casas de passagens ou casas de apoio, como também os espaços urbanos que esses refugiados ocuparem de forma desordenada ao buscar moradia, os quais em sua grande maioria encontram em regiões periféricas das

idades, passando a viver em condições precárias e excluídos, em grande parte vivendo com outras pessoas que também se encontram em condição de refugiados, todo esse processo complexo acaba por contribuir para a produção de espaços de exceção, já que interfere diretamente na dinâmica espacial desses locais.

Um exemplo desse processo temos a construção de abrigos para os refugiados venezuelanos em Roraima no contexto da operação acolhida que foi criada pela Medida Provisória nº 820/2018, e posteriormente convertida pelo Congresso Nacional na Lei nº 13.684/2018:

A Operação Acolhida é uma resposta humanitária do Governo Federal para o fluxo migratório intenso de venezuelanos na fronteira entre os dois países. Criada em 2018, com o objetivo de garantir atendimento aos refugiados e migrantes venezuelanos, a Operação Acolhida consiste na realocação voluntária, segura, ordenada e gratuita dessas pessoas, em situação de vulnerabilidade, dos municípios de Roraima para outras cidades do Brasil.

Esta realocação, conhecida como interiorização, visa permitir que as pessoas beneficiadas tenham melhores oportunidades de integração social, econômica e cultural, bem como reduzir a pressão sobre os serviços públicos atualmente existente principalmente em Roraima, localizado na fronteira norte do Brasil com a Venezuela.

A ação envolve o Governo Federal, estados, municípios, as Forças Armadas, órgãos do Judiciário, organizações internacionais e mais de 100 organizações da sociedade civil (Brasil, 2018).

Vale ressaltar que essas ações do governo federal são de caráter humanitário, porem passam a ser vistos como espaços de exceção no momento que regula e de certa forma limita a autonomia das pessoas que ali se encontram na condição de refugiados, restringindo a mobilidade dos mesmos e detendo o controle do acesso de serviços por parte dos mesmos.

Atualmente Roraima tem sete abrigos para venezuelanos: cinco na capital Boa Vista e dois em Pacaraima, município ao Norte do estado, na fronteira com a Venezuela. Juntos, eles abrigam 7.243 migrantes (veja a distribuição no gráfico mais abaixo). A capacidade máxima é para mais de 9 mil pessoas. (G1.globo.com, 2024).

No estado do Acre, temos as casas de passagens apoiadas pelo poder público como também pela Agência da ONU para Refugiados-ACNUR, em parceria com a Cáritas Articulação Noroeste e Pastoral do Migrante. No estado tem se a presença de casas de passagens nas cidades de Assis Brasil, Epitaciolândia, Brasiléia e Rio Branco. Essas organizações atuam no apoio de refugiados com ajudas diversas para os mesmos.

Desde 2022, o ACNUR vem acompanhando a situação no Alto Acre, promovendo visitas de campo, bem como capacitações e doações de itens diversos para a rede de atendimento local.

Com essa iniciativa, ACNUR, Cáritas e Pastoral do Migrante reforçam o compromisso conjunto de fortalecer a proteção de pessoas refugiadas no Acre, garantindo que a dignidade e os direitos fundamentais de todos sejam preservados (ACNUR, 2023).

Vigilância e o Controle nas Fronteiras Brasileiras

O Brasil é um país com políticas brandas em relação a refugiados, porém detém um controle e vigilância nas fronteiras em relação a entrada de refugiados, nessa perspectiva pode ser citar a Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021 que suspendeu a solicitação de refúgio nas fronteiras brasileiras terrestres no período de pandemia decorrente do covid-19. Vale ressaltar que essa portaria se encontra revogada, porém afetou diretamente os refugiados, deixando os desamparados. Outro ponto que pode ser citado aqui é o processo de militarização direta da fronteira com a Venezuela, decorrente devido ao grande fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, o que o forçou o mesmo a buscar mecanismos de controle, triagem e contenção desse fluxo migratório, criando espaços de transição que favorecem a segregação territorial e a produção de espaços de exceção.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com relação ao direito dos refugiados na legislação brasileira, em específico as duas leis que abrangem essa questão, a Lei nº 9.474/1997 também conhecida como estatuto dos refugiados e Lei nº 13.445/2017, também conhecida como Lei de Migração, ambas adotam uma perspectiva integradora, ou seja, buscam garantir que no Brasil os refugiados tenham direitos básicos assegurados, como saúde, educação dentro outros direitos básicos. Porém na prática se tem discrepância na aplicação da lei, onde muitos refugiados enfrentam uma burocracia exacerbada na emissão de documentos dentro outros fatores que dificultam a integração em sociedade desses refugiados.

Outro ponto identificado a partir da análise da legislação brasileira que versa sobre o tema e contraste com a realidade está na produção de espaços de exceções, o qual o Brasil aborda essa questão de forma diferenciada a grande maioria dos países, porém em análise é possível identificar a reprodução desses espaços, como lugares provisórios, um dos grandes exemplos pode ser citar o abrigo de Pacaraima-RR em contexto da crise enfrenta por venezuelanos, Esses espaços, embora provisórios, reproduzem lógicas de exclusão. As casas de passagens em algumas cidades brasileiras que estão nos corredores migratórios, as quais funcionam apenas como lugar de apoio, porém interfere na dinâmica espacial da localidade. E por fim a chamada segregação urbana, onde a grande maioria dos refugiados que conseguem superar toda a burocracia estatal e conseguem se integrar a sociedade acabam por se localizarem nas periferias das grandes cidades, fazendo com que enfrente precariedade habitacional e invisibilidade social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Governo brasileiro se destaca no cenário internacional por suas iniciativas em relação ao direito dos refugiados, a exemplo da forma inovadora de promulgar a Lei nº 9.474/1997, que discorre sobre o tema. Entretanto, pode-se dizer que, em geral, o governo brasileiro tem de limitar sua atuação às proteções legais, buscar acompanhar o processo os pedidos de asilo, em termos de ajuda e integração.

Pois essas funções, em geral estão sendo delegadas principalmente à sociedade civil e ao ACNUR, e tais ações fazem com que os refugiados sejam vistos como problemas que devem ser resolvidos, gerenciado e resolvido por entidades sejam elas estatais ou não estatais, ou seja, tais legislativas precisam reconhecer os refugiados como sujeitos capazes de traçar uma nova vida e objetivos no país anfitrião, e que seja traçadas medidas legais pra evitar a reprodução da exclusão e que a reprodução do espaço prevaleça porem sem gerar os espaços de exceção.

REFERÊNCIAS

ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). **60 anos do ACNUR: perspectivas de futuro**. Brasília: ACNUR, 2011. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/2011-60-anos-de-acnur-perspectivas-de-futuro.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2025.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR). **ACNUR realiza doação de suprimentos para pessoas refugiadas e migrantes no Acre**. Rio Branco, 29 dez. 2023. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/noticias/notas-informativas/acnur-realiza-doacao-de-suprimentos-para-pessoas-refugiadas-e-migrantes>. Acesso em: 7 abr. 2025.

AMORIM, F. S. T. DE; BARROS, H. M. E. DE. **Refugiados No Brasil E Políticas Públicas: Do Custo Dos Direitos Fundamentais À Necessidade De Efetividade**. Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas, v. 21, n. 41, p. 111-128, 17 dez. 2021.

ANNONI, Danielle; FREITAS, Márcia M. Diniz de. **A análise da crise política jurídica na Líbia e a situação dos refugiados**. Nomos, Fortaleza, n. 32, v. 2, p. 79-100, 2012.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define Mecanismos Para A Implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e Determina Outras Providências. Brasília. 1997.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**. Operação Acolhida. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida>. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, conforme recomendação da Anvisa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03//Portaria/PRT/Portaria-652-21-ccv.htm. Acesso em: 2 abr. 2025.

CNN Brasil. **Comandante do Exército vai a RR após crise na fronteira com a Venezuela**. CNN Brasil, 2 abr. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/comandante-do-exercito-vai-a-rr-apos-crise-na-fronteira-com-a-venezuela/>. Acesso em: 2 abr. 2025.

DIAS VARELLA, Marcelo *et al.* **O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei n. 13.445/2017 e os desafios da regulamentação**. Revista de Direito Internacional, v. 2, 2017.

G1 Roraima. **Impulsionado pela migração venezuelana, RR concentra 30,4% dos moradores de abrigos, casas de passagem ou repúblicas do Brasil**. G1, 6 set. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com>. Acesso em: 2 abr. 2025.

GOMARASCA, Paolo. **Direito de excluir ou dever de acolher? A migração forçada como questão ética**. Revista Interdisciplinas da Mobilidade Humana, Brasília, v. 25, n. 50, p. 11-24, ago. 2017.

LEÃO, Semírames de Cássia Lopes. **O Direito do Trabalho no Pós-Positivismo**. Revista Brasileira de Teoria Constitucional, v. 2, n. 2, p. 1191, 3 dez. 2007.

MOREIRA, Julia Bertino. **Refugiados no Brasil: reflexões acerca da integração local**. REMHU, Brasília, n. 43, jul./dez. 2014.

MUNIZ, Antônio; CIDRÃO, Tais; VASCONCELOS, Érica. **A Proteção Dos Direitos Humanos Dos Refugiados No Brasil E O Tortuoso Processo De Integração Local**. Revista AJURIS, v. 45, n. 145, 2018.

OLIVEIRA, Antonio Tadeu Ribeiro de. **Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças**. Revista Brasileira de Estudos de População, v. 34, n. 1, p. 171-179, 23 ago. 2017.

PAMPLONA, D. A.; PIOVESAN, F. **O Instituto do Refúgio no Brasil: Práticas Recentes**. Revista de Direitos Fundamentais & Democracia, v. 17, n. 17, p. 43-55, 2015.

PINHEIRO, Ivens Chagas. **Regime de proteção aos refugiados ambientais no Brasil à luz da Lei nº 13.445/2017: avanços ou retrocessos?**. 2019. 63 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2017, 347 p.

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). **70 Anos da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951-2021): Perspectivas de Futuro**. Brasília: ACNUR Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/2021-livro-70-anos-estatuto-dos-refugiados.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2025.

SERRA, Guilherme Pereira Maciel. **Os povos indígenas como refugiados no Brasil: Aspectos jurídicos do caso Warao**. 2021. 123 f. TCC (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Mato Grosso, Campus Universitário do Araguaia, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Barra do Garças, 2021.

SILVA, S. A *et al.* **Imigração e redes de acolhimento: o caso dos haitianos no Brasil**. R. bras. Est. Pop., n. 34, v.1, 99-117, 2017.

SOARES, Carina de Oliveira. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro: análise da efetividade da proteção nacional**. Maceió: Universidade Federal de Alagoas, 2012. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/O_direito_internacional_dos_refugiados.pdf. Acesso em: 7 abr. 2025.

VARELLA, Marcelo D. et al. **O caráter humanista da nova lei de migrações: avanços da Lei nº 13.445/2017 e os desafios da regulamentação**. Revista de Direito Internacional, [S.L.], v. 14, n. 2, p. 52-67, 31 out. 2017.

VIEIRA, Ligia Ribeiro. **Refugiados ambientais: desafios à sua aceitação pelo direito internacional**. 203 f. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

WALDELY, A.B. **Refugiados no Sistema Internacional: um limbo de proteção**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Volume Especial, p.45-66, 2014.