

## PROTEÇÃO COMPLEMENTAR AO REFÚGIO NO BRASIL: COMO CONCRETIZAR A ACOLHIDA HUMANITÁRIA DIANTE DE FLUXOS MIGRATÓRIOS MISTOS?

*COMPLEMENTARY PROTECTION TO REFUGE IN BRAZIL: HOW  
TO IMPLEMENT HUMANITARIAN RECEPTION IN THE FACE OF  
MIXED MIGRATORY FLOWS?*

*Matheus Nascimento*

*(Mestrando em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade  
Federal do Paraná. Pós-graduado em Direitos Humanos, Direito  
Constitucional e Direito Processual Civil. Defensor Público Federal)  
matheus.anascimento@dpu.def.br*

### RESUMO

Trata-se de pesquisa de natureza aplicada, abordagem qualitativa, objetivo descritivo-explicativo, utilizando método de revisão bibliográfica em fontes nacionais e internacionais. Considerando o fenômeno dos fluxos mistos migratórios, verifica a dificuldade dos Estados, das agências internacionais de direitos humanos e de pesquisadores sobre a opção pela concessão de refúgio ou outro tipo de proteção internacional complementar a pessoas em situação de deslocamento internacional forçado. Para tanto, revisa temas de Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Refugiados, opinando por uma interpretação em favor da proteção e da acolhida humanitária das pessoas migrantes vulneráveis. Analisa como o Brasil conduziu sua política de governança migratória, desde o Estatuto do Estrangeiro até as Leis de Refúgio e Migração, especialmente quanto ao tratamento dos fluxos migratórios haitiano e venezuelano. Conclui, por fim, pela necessidade de que a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia seja estruturada com participação social e focada numa governança migratória consoante os *standards* internacionais de direitos humanos, beneficiando o público migrante e conscientizando a sociedade brasileira da importância da acolhida humanitária.

**Palavras-chave:** Refúgio. Proteção complementar. Rotulação de refugiados. Migração de sobrevivência. Fluxos migratórios mistos.

## ABSTRACT

This is a research paper of an applied nature, qualitative approach, descriptive-explanatory objective, using a bibliographic review method on national and international sources. Considering the phenomenon of mixed migratory flows, it reveals the difficulty of States, international human rights agencies, and researchers in opting to grant refuge or another type of complementary international protection to people in situations of forced international displacement. To this end, it reviews themes of International Human Rights Law and International Refugee Law, offering an interpretation that favors the protection and humanitarian reception of vulnerable migrants. It analyzes how Brazil conducted its migration governance policy, from the Foreigner Statute to the Refuge and Migration Laws, especially regarding the treatment of Haitian and Venezuelan migratory flows. Finally, it concludes that the National Policy on Migration, Refuge and Statelessness needs to be structured with social participation and focused on migration governance in accordance with international human rights standards, benefiting the migrant public and making Brazilian society aware of the importance of humanitarian reception.

**Keywords:** Refuge. Complementary protection. Refugee labeling. Survival migration. Mixed migratory flows.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. MIGRAÇÃO NO SÉCULO XXI: DESAFIOS NA COMPREENSÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS MISTOS. 2. A CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO COMPLEMENTAR AO REFÚGIO. 3. SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE REFÚGIO E PROTEÇÃO COMPLEMENTAR NO BRASIL: A ACOLHIDA HUMANITÁRIA. 4. POR UM SISTEMA (INTER)NACIONAL DE PROTEÇÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE MOBILIDADE HUMANA. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Data de submissão: 31/01/2024

Data de aceitação: 05/06/2024

## INTRODUÇÃO

O fenômeno migratório neste século tem sido cada vez mais constante, diverso e, por isso, complexo. Desde 2015<sup>1</sup> a América Latina vê um fluxo migratório venezuelano, cujas inéditas proporções têm demandado esforços dos países deste continente, das organizações e agências universais e regionais e da sociedade civil.

Funcionando desde 2018, a Operação Acolhida tem sido a principal resposta do Brasil a esse fluxo, e a Defensoria Pública da União (DPU) atua como parceira dessa força-tarefa desde seu início<sup>2</sup>. Trabalhando no atendimento de crianças e adolescentes venezuelanos separados ou desacompanhados, como defensor público federal, era preciso sugerir uma forma de regularização migratória delas: refúgio ou autorização de residência. Mas qual seria a diferença entre elas? E em que isso ajudaria essas pessoas em sua regularização migratória e no exercício de direitos e deveres em solo brasileiro?

Essa inquietação gerou o presente trabalho. Nele, tratamos sobre conceitos importantes em migração e refúgio quando se fala de fluxos migratórios mistos e migração forçada, daí sua abordagem qualitativa e seu objetivo descritivo-explicativo. Buscamos na doutrina e na legislação especializada nacional e internacional revisão sobre as diferenças teóricas e práticas na concessão do status de refugiado ou de beneficiário de proteção complementar ou acolhida humanitária a pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade, tema de recente debate no Brasil, mas já bastante discutido no Norte Global. Além disso, analisamos as boas e más práticas do Brasil no que concerne à governança migratória, propondo melhorias, a fim de beneficiar a população em situação de mobilidade humana e conscientizar a sociedade brasileira sobre acolhida humanitária.

---

<sup>1</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). **Personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela**, 2023.

<sup>2</sup> Sobre a atuação institucional da DPU através da “Missão Pacaraima” na Operação Acolhida, vide: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/missao-pacaraima/>.

## 1. MIGRAÇÃO NO SÉCULO XXI: DESAFIOS NA COMPREENSÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS MISTOS

Após a Segunda Guerra Mundial, os países-membros da recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU), considerando os horrores causados pela guerra, aprovaram em 1951 a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, garantindo proteção internacional àquela pessoa que:

Art. 1º, Seção A, §2º

[...] 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<sup>3</sup>.

Nas décadas seguintes, ficou mais evidente que, além dos refugiados, outras pessoas eram forçadas a deixar seus lares por motivos alheios à sua vontade, desafiando uma interpretação estanque do conceito de refugiado. Ao mesmo tempo, a globalização se tornou um caminho sem volta, com o aumento do fluxo de pessoas, bens e, com a internet, dados. Por outro lado, discursos extremistas não deixaram de existir e têm aproveitado a onda ultranacionalista, cujo alvo fácil é o “estrangeiro”.

Roger Zetter<sup>4</sup> lembra que a politização do debate sobre imigração faz dos imigrantes vulneráveis um alvo fácil do ódio público: a culpa da crise econômica, do aumento dos gastos, da criminalidade vem “do outro” e é muito mais fácil apontá-la para o estrangeiro, o alienígena (o “de fora”). Por tudo isso, os Estados, então, aumentam a chamada securitização das fronteiras, dificultando, senão impedindo, a entrada de imigrantes em situação de vulnerabilidade.

Nesse sentido, novas formas de admissão e regularização migratória surgem para fazer frente a esse público, especialmente no Norte, mas também no Sul Global. Isso tem gerado o enfraquecimento da proteção internacional dos refugiados e deixado desassistidas outras pessoas imigrantes vulneráveis

<sup>3</sup> BRASIL. Decreto n.º 50.215, de 28 de janeiro de 1961. **Diário Oficial da União**, 30 jan. 1961.

<sup>4</sup> ZETTER, R. More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization. **Journal of Refugee Studies**, jun. 2007.

que igualmente merecem proteção de direitos<sup>5</sup>. Essas pessoas realizam fluxos migratórios mistos, que, para a Organização Internacional para Migrações (OIM), são

[...] movimentos de população complexos, que incluem refugiados, solicitantes de asilo, migrantes econômicos e outros migrantes. Essencialmente, os fluxos mistos estão relacionados com movimentos irregulares, nos quais há, com frequência, migração de trânsito, com pessoas que realizam o movimento sem a documentação necessária, atravessam fronteiras e chegam ao seu destino sem autorização<sup>6</sup> (tradução nossa).

Alerta a OIM que as pessoas que participam desses fluxos “são mais propensas a sofrer violações de direitos humanos e discriminação, e, por isso, necessitam de assistência individualizada e especial”<sup>7</sup> (tradução nossa). Daí por que o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) se preocupa com um tratamento generalista por parte dos Estados dos fluxos mistos, afetando os refugiados e sua proteção internacional prevista na Convenção dos Refugiados<sup>8</sup>.

Questiona-se, todavia, quem seriam essas outras pessoas vulneráveis, mas não refugiadas e qual proteção internacional lhes é devida. Na verdade, existe forte discussão doutrinária, com implicações no trabalho das agências humanitárias e, especialmente, na recepção dos Estados, questionando se seria mesmo necessário haver a separação dos refugiados dos demais migrantes. Para a teoria inclusivista, os refugiados estão contidos no grande

<sup>5</sup> SILVA, J. C. J.; BÓGUS, L. M. M.; SILVA, S. A. G. J. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. *Revista Brasileira de Estudos de População*, jan./abr. 2017, p. 17. ROSSI, L. B. As políticas da vida: o visto humanitário e a nova razão governamental. *Caderno de Relações Internacionais*, 2022, p. 12.

<sup>6</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Migración irregular y flujos migratorios mixtos**: enfoque de la OIM, 2009, p. 1. Para o Mixed Migration Centre, “refere-se a movimentos transfronteiriços de pessoas, incluindo refugiados que fogem de perseguições e conflitos, vítimas de tráfico e pessoas que procuram vidas e oportunidades melhores. Motivadas a mover-se por uma multiplicidade de fatores, as pessoas em fluxos mistos têm diferentes estatutos jurídicos, bem como uma variedade de vulnerabilidades. Embora tenham direito à proteção sob o direito internacional dos direitos humanos, estão expostos a múltiplas violações de direitos ao longo do seu percurso. Aqueles que fazem parte de fluxos migratórios mistos viajam ao longo de rotas semelhantes, utilizando meios de viagem semelhantes - muitas vezes viajando de forma irregular e total ou parcialmente assistidos por contrabandistas de migrantes” (tradução nossa). MIXED MIGRATION CENTRE (MMC). **MMC’s understating and use of the term mixed migration and human smuggling**, [2021], p. 1.

<sup>7</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM), *op. cit.*, p. 1.

<sup>8</sup> SILVA, BÓGUS, SILVA, *op. cit.*, p. 17 e 24-25.

círculo dos migrantes, enquanto para a teoria residualista eles devem ser tratados como um grupo à parte<sup>9</sup>.

Roger Zetter, em sua teoria sobre rotulação dos migrantes, entende que, na prática, essa separação beneficia à categorização pelos Estados dos migrantes em refugiados, migrantes econômicos, migrantes ambientais etc., numa gradação de quem merece ou não proteção (inter)nacional, que acaba por revitimizar os próprios refugiados<sup>10</sup>. Isso porque, considerando a realidade dos fluxos migratórios mistos, pessoas saem de seus países por diversos motivos e muitas vezes usam as mesmas rotas ou meios de transporte, o que favorece uma interpretação mais restritiva sobre quem deva ou não ser refugiado. A própria divisão entre migração voluntária e forçada é criticável, pois mesmo quem é forçado a migrar pode ter algum grau de escolha sobre quando, como, com quem e para onde migrar<sup>11</sup>, e aquele que migra voluntariamente pode se tornar um migrante forçado, como as pessoas que se tornam vítimas do tráfico de pessoas quando migram sob uma falsa promessa de emprego no exterior, por exemplo.

Caminha-se, então, para uma compreensão mais holística do fenômeno migratório misto, criticando uma interpretação estanque ou restritiva de quem possa ser refugiado ou pessoa que merece proteção internacional. Alexander Betts cunha o termo “migração de sobrevivência”, que abarca “pessoas fora de seu país de origem por causa de uma ameaça existencial para a qual elas não tenham acesso a uma medida ou resolução doméstica”<sup>12</sup>. Assim, destrincha Betts sua teoria:

Esta definição tem três elementos. Primeiro, as pessoas estão “fora do seu país de origem”. Isto é importante porque implica que as pessoas tenham acesso à comunidade internacional e a comunidade internacional tenha acesso a elas. Em segundo lugar, enfrentam “uma ameaça existencial”. Isto não precisa ser literalmente reduzido ao direito à vida, mas inclui os elementos fundamentais da dignidade. Uma forma de fundamentar

<sup>9</sup> CARLIN, J. **What is the meaning of migrants?** One-page overview, 2017.

<sup>10</sup> ZETTER, R. More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization. **Journal of Refugee Studies**, jun. 2007, p. 184.

<sup>11</sup> Vide: MARTIN, S.; WEERASINGHE, S.; TAYLOR, A. What is crisis migration? **Forced Migration Review**, 2014. ERDAL, M. B.; OEPPEN, C. Forced to leave? The discursive and analytical significance of describing migration as forced and voluntary. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, 2018.

<sup>12</sup> BETTS, A. Survival migration: a new protection framework. **Global Governance**, jul./set. 2010, p. 362.

esta ideia é no conceito de “direitos básicos” desenvolvido por Henry Shue e aplicado ao contexto dos refugiados por Andrew Shacknove. Um *direito básico* pode ser definido como um direito sem o qual nenhum outro direito pode ser usufruído. Existem três tipos de direitos básicos: liberdade básica, segurança básica e subsistência básica. Neste momento, a definição de refugiado centra-se na segurança básica e, até certo ponto, na liberdade básica, mas exclui a subsistência básica. Definir uma ameaça existencial é obviamente complexo, mas não mais do que para o mesmo tipo de tomada de decisão burocrática e judicial necessária na determinação do estatuto de refugiado. Terceiro, o “acesso a um recurso ou resolução nacional” implica a incapacidade de encontrar uma solução nos tribunais nacionais ou através de uma alternativa de fuga interna, tornando a migração transfronteiriça a única fonte viável de proteção<sup>13</sup>. (tradução livre e destaque do texto original)

Para nós, o conceito de subsistência básica, relatado como um dos elementos centrais dos direitos básicos, não sendo previsto no texto original da Convenção dos Refugiados, é um ponto nevrálgico na discussão sobre migração mista/forçada. Nesse sentido, muitas vezes, a razão do deslocamento forçado é a própria falência do Estado em garantir os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA). A não previsão de hipótese de refúgio por violação aos DESCA é mais um vácuo protetivo de pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade<sup>14</sup>.

Essa ausência de resposta normativa de *hard law* em Direito Internacional quanto a essa “zona gris” motivou a busca de soluções nacionais e regionais aos fluxos migratórios mistos para a concessão de proteção específica aos não refugiados vulneráveis.

<sup>13</sup> BETTS, A. Survival migration: a new protection framework. *Global Governance*, jul./set. 2010, p. 365.

<sup>14</sup> Nesse sentido, vide: JUBILUT, L. L.; MADUREIRA, A. L. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)*, jul./dez. 2014. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela*, 2023, p. 61.



## 2. A CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO COMPLEMENTAR AO REFÚGIO

Entende-se por proteção “todas as atividades destinadas a garantir o pleno respeito pelos direitos do indivíduo, de acordo com a letra e o espírito do conjunto de normas relevantes, ou seja, o direito dos direitos humanos, o direito humanitário internacional e o direito dos refugiados”<sup>15</sup> (tradução nossa), beneficiando as pessoas dentro ou fora de seu país de origem ou residência. Quando a pessoa é forçada a se deslocar para fora do seu país, a proteção internacional recebida pode ser chamada de diplomática, consular, substituta, complementar, temporária etc.<sup>16</sup>. Interessa-nos discorrer sobre as duas últimas.

Ainda que se critique a separação da proteção internacional concedida a refugiados e a pessoas vulneráveis não refugiadas, é fato que medidas alternativas têm sido construídas para lidar com o tratamento jurídico e humanitário do segundo grupo.

Para Jane McAdam<sup>17</sup>, a proteção complementar é o status dado na legislação nacional a pessoas que não foram consideradas como refugiadas à luz da Convenção dos Refugiados, mas que ainda assim necessitam de proteção internacional, com base no princípio da proibição do rechaço (*non-refoulement*). Esse princípio consiste

[...] [n]a proibição aos Estados de extraditar, deportar, expulsar ou caso contrário, devolver uma pessoa a um país onde sua vida ou liberdade seria ameaçada, ou onde há substanciais motivos para acreditar que ele ou ela correria o risco de ser submetido à tortura ou a outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes ou punição, ou correria o risco de ser submetido a desaparecimento

<sup>15</sup> INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC). **Strengthening protection in war**: a search for professional standards – summary of discussions among human rights and humanitarian organizations, 2001, p. 19. André de Carvalho Ramos entende que o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional Humanitário devem ser compreendidos como subespécies do Direito Internacional dos Direitos Humanos, e não derivados diretamente do Direito Internacional Público. RAMOS, A. C. **Curso de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 151-153.

<sup>16</sup> MARTIN, S.; WEERASINGHE, S.; TAYLOR, A. What is crisis migration? **Forced Migration Review**, 2014, p. 9.

<sup>17</sup> McADAM, J. Complementary protection. In: COSTELLO, C.; FOSTER, M.; McADAM, J. (org.). **The Oxford handbook of International Refugee Law**, 2021, p. 662.



forçado ou de sofrer outra situação de irreparável dano<sup>18</sup>.  
(tradução livre)

A proibição do rechaço é o fundamento mínimo para proteção complementar, mas ela não se reduz somente a ele. É necessário garantir os direitos humanos fundamentais da pessoa migrante vulnerável. Para o Comitê Executivo do ACNUR, além do *non-refoulement*, devem ser garantidos os direitos de não discriminação, não tortura ou tratamento/punição cruel, desumano ou degradante, liberdade de locomoção, acesso à justiça e às autoridades públicas, moradia, assistência social, trabalho, cuidados de saúde, educação primária e secundária e reunião familiar<sup>19</sup>.

Conclui-se, portanto, que, enquanto os refugiados são beneficiados diretamente pelo Direito Internacional dos Refugiados, a proteção complementar decorre do Direito Internacional dos Direitos Humanos<sup>20</sup>, ao qual também têm acesso as pessoas refugiadas. E é nesse sentido que McAdam defende que o adjetivo “complementar” da proteção não deve ser entendido como um status pior ou de menor qualidade ao imigrante que a recebe, mas como “alternativo” e baseado numa proteção internacional fundamentada em outros tratados de direitos humanos além da Convenção dos Refugiados<sup>21</sup>.

Quanto à proteção temporária, o entendimento do ACNUR é que ela se aplica no contexto de grandes fluxos migratórios, trazendo respostas rápidas quando os Estados não têm capacidade de analisar individualmente os pedidos de proteção. O Comitê Executivo do ACNUR disserta sobre sua diferença em relação à proteção complementar:

A proteção temporária é um dispositivo de emergência excepcional para responder a uma situação esmagadora, em que existem necessidades de proteção evidentes e pouca ou nenhuma possibilidade de determinar tais necessidades numa análise individual a curto prazo. É diferente da proteção complementar, que é um

<sup>18</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Glossary on Migration**, 2019, p. 149.

<sup>19</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Executive Committee of the High Commissioner's Programme. **Complementary forms of protection**: Their nature and relationship to the international refugee protection regime, 2000, p. 3-4.

<sup>20</sup> McADAM, J. Complementary protection. In: COSTELLO, C.; FOSTER, M.; McADAM, J. (org.). **The Oxford handbook of International Refugee Law**, 2021, p. 676.

<sup>21</sup> McADAM, J. **Complementary protection in International Refugee Law**, 2007, p. 23.

estatuto jurídico oferecido após o reconhecimento das necessidades de proteção individual e a determinação da sua natureza. A proteção temporária, por definição, envolve uma avaliação das necessidades de proteção internacional de um grupo com base nas circunstâncias do país de origem, enquanto as medidas de proteção complementar se aplicam a indivíduos cujas necessidades de proteção foram especificamente examinadas. Embora tanto a proteção temporária como a complementar devam assegurar padrões de tratamento adequados aos beneficiários, a natureza provisória da proteção temporária, e especialmente a sua utilização em grandes grupos, justifica uma melhoria gradual dos padrões de tratamento ao longo do tempo, caso a sua continuação se revele necessária. As medidas complementares de proteção, por outro lado, proporcionam um tratamento definitivo imediatamente após o reconhecimento da necessidade de proteção do indivíduo<sup>22</sup>. (tradução nossa)

O conceito de proteção temporária lembra da possibilidade de cessação da proteção internacional ao refugiado ou ao migrante vulnerável, a qual não pode ocorrer de forma amplamente discricionária pelos Estados. Seus critérios devem ser objetivos, previstos claramente em lei, e nunca arbitrários, devendo-se considerar o artigo 1.C da Convenção dos Refugiados como parâmetro para cessação da proteção complementar ou temporária<sup>23</sup>.

Um aspecto importante do estudo da proteção complementar ao refúgio é o seu desenvolvimento nos sistemas regionais de direitos humanos. No sistema americano, a Declaração de Cartagena, aprovada no Colóquio sobre Proteção dos Refugiados na América Central, México e Panamá em novembro de 1984, é norma de *soft law* que recomenda aos países americanos que considerem

[...] também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras

<sup>22</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Executive Committee of the High Commissioner's Programme. **Complementary forms of protection:** Their nature and relationship to the international refugee protection regime, 2000, p. 4-5.

<sup>23</sup> *Idem*. **Providing international protection including through complementary forms of protection**, 2005, p. 9.

circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública<sup>24</sup>.

Conforme se verá a seguir, essa ampliação do conceito de refugiado foi internalizada na Lei de Refúgio do Brasil, impactando positivamente a proteção nacional aos refugiados, não sem ser influenciada pelos aspectos da rotulação e categorização do refúgio e outros fluxos migratórios.

### 3. SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE REFÚGIO E PROTEÇÃO COMPLEMENTAR NO BRASIL: A ACOLHIDA HUMANITÁRIA

A história da política migratória desenvolvida no século XX é marcada por teorias eugenistas, pela construção do ideal do imigrante submisso e trabalhador e por uma política de segurança nacional para repelir imigrantes indesejados. O Estado Novo (1937-1945) e a Ditadura Militar (1964-1985) conduziram a política migratória brasileira num viés autoritário e interessado no “benefício” que esses imigrantes trariam ao país<sup>25</sup>. Nesse sentido, o foco do Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º 6.815/1980)

[...] estava na mão de obra especializada como parte da Política Nacional de Desenvolvimento concomitante com a permanência da defesa do trabalhador nacional. A inserção social dos imigrantes não era uma questão, pois permanecia o entendimento de que o Estado era apenas responsável pela regularização e a fiscalização da estada, não tendo qualquer responsabilidade de outra natureza<sup>26</sup>.

Daí por que, apesar de o Brasil ser signatário da Convenção dos Refugiados e de seu Protocolo de 1967, internalizados pelos Decretos n.º 20.215/1961 e 70.946/1972, uma política pública para refugiados foi praticamente inexistente, tendo o ACNUR atuado quase que “clandestinamente”

<sup>24</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Declaração de Cartagena**, 1984, p. 3.

<sup>25</sup> PASSUELO, A. O. Colonos, imigrantes, estrangeiros, refugiados e portadores de visto humanitário: os fluxos migratórios em direção ao Brasil no período republicano a partir das categorizações jurídicas. **Périplos – Revista de Pesquisas sobre Migração**, jan./jun. 2022.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 76-77. Ressalte-se que “o Estatuto do Estrangeiro, revogado pela Nova Lei de Migrações, em 24 de maio de 2017, não recebeu qualquer influência de princípios de proteção aos direitos humanos e seguiu colocando o estrangeiro ora na posição de inimigo, ora na posição de força de trabalho, de acordo com as necessidades do contexto em questão”. SARTORETTO, L. Ampliação da definição de refugiado no Brasil e sua interpretação restritiva. In: BAENINGER, R. *et al* (org.). **Migrações Sul-Sul**, 2018, p. 671.

durante a Ditadura Militar, com a valorosa contribuição das Caritas Arquidiocesanas dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, da Comissão Justiça e Paz e da Confederação Nacional dos Bispos<sup>27</sup>.

Com a redemocratização, a criação de uma lei de refúgio brasileira foi gestada no I Plano Nacional dos Direitos Humanos e efetivamente aprovada por meio da Lei n.º 9.474/1997. Considerando a interpretação *pro homine*, o princípio da primazia da norma mais favorável (previsto no art. 5 da Convenção dos Refugiados) e o conceito expansivo de refugiado previsto na Declaração de Cartagena, a Lei de Refúgio brasileira foi a primeira da América Latina a adotar como causa de refúgio a grave e generalizada violação de direitos humanos<sup>28</sup>, abordada em parágrafos posteriores deste trabalho.

Ainda assim, não havia uma resposta normativa efetiva que contemplasse a situação de outros migrantes vulneráveis. A Resolução Normativa (RN) n.º 27/1998 e a Resolução Recomendada n.º 8/2006<sup>29</sup>, ambas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), previam que casos omissos ou de refúgio negado poderiam ser objeto de regularização migratória, inclusive por razões humanitárias.

Esse vácuo de efetiva proteção a quem não fosse considerado refugiado foi demonstrado quando, após o terremoto de 2010, milhares de haitianos se espalharam pelo continente americano em busca de proteção internacional. O Haiti, antes mesmo da tragédia sísmica, já enfrentava graves problemas socioeconômicos, com altos índices de analfabetismo, fome, miséria, subemprego e violência. Após o terremoto, porém, a emigração haitiana se intensificou. Tratava-se de um fluxo misto, com predominância do deslocamento por razões ambientais<sup>30</sup>.

Ao se deparar com a entrada de nacionais do Haiti no Brasil, especialmente na região Norte, passou-se a discutir que solução jurídica se daria para

<sup>27</sup> JUBILUT, L. L. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 172.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 191.

<sup>29</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). **Resolução Normativa CNIg n.º 27, de 25 de novembro de 1998**, 1998. *Idem*. **Resolução Recomendada n.º 08, de 19 de dezembro de 2006**, 2006.

<sup>30</sup> SARTORETTO, L. Ampliação da definição de refugiado no Brasil e sua interpretação restritiva. *In*: BAENINGER, R. *et al* (org.). **Migrações Sul-Sul**, 2018, p. 678-679.

regularizar sua situação, dado o grande número de pedidos de refúgio feitos pelos haitianos. O Estatuto do Estrangeiro não previa nenhum tipo de visto ou permanência por motivos humanitários. A interpretação do ACNUR e do CONARE<sup>31</sup> era de que o deslocamento forçado ambiental não se enquadraria nos parâmetros da Convenção e da Lei de Refúgio, conforme ressalta Gabriel Godoy:

Sobre a definição mais ampla de refugiado, três aspectos foram considerados relevantes para a aplicação do inciso III da Lei 9.474/1997: a incapacidade total de ação do Estado de origem; a carência de paz duradoura; e o reconhecimento da comunidade internacional sobre a grave e generalizada violação de direitos humanos no território ou Estado em questão. Ademais, o solicitante deveria demonstrar que existe ameaça contra sua vida, segurança ou sua liberdade. Finalmente, outro ponto considerado foi que o conceito de refugiado da Convenção de 1951 não inclui os casos de vítimas de desastres naturais, a menos que estas também tenham fundado temor de perseguição por um dos motivos referidos pela legislação sobre refúgio. Portanto, a conclusão do CONARE é que a proteção de pessoas que não podem voltar a seu país de origem devido a catástrofes naturais deveria ser pensada no marco de outro cenário, para além da Convenção de 1951 e da Lei de refúgio brasileira<sup>32</sup>.

A solução encontrada foi a via de proteção complementar, por meio do visto humanitário criado pela RN CNIg n.º 97, de 12 de janeiro de 2012, que assim o disciplinou:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida

<sup>31</sup> OLIVEIRA, C. C. C. O Brasil e a proteção complementar humanitária. **Mural Internacional**, jan./jun. 2017, p. 125-126.

<sup>32</sup> GODOY, G. G. O caso dos haitianos no Brasil e a via de proteção humanitária complementar. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 62.

da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010<sup>33</sup>.

A despeito de o parágrafo único do art. 1º da RN CNIg n.º 97/2012 tratar por razões humanitárias apenas o terremoto haitiano, esse tipo de visto tem conceito e aplicabilidade mais amplos, pois geralmente se baseia no Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e no Direito Internacional dos Refugiados (DIR)<sup>34</sup>. Tanto que, considerando a guerra civil eclodida após a Primavera Árabe na Síria, seus nacionais também puderam solicitar visto por razões humanitárias “resultantes do agravamento das condições de vida da população em território sírio, ou nas regiões de fronteira com este, como decorrência do conflito armado na República Árabe Síria”<sup>35</sup>.

A ausência de previsão em lei da acolhida humanitária foi mais um dos fortes argumentos pela aprovação de um novo marco normativo que revogasse o Estatuto do Estrangeiro, regulando o direito migratório brasileiro em consonância com os direitos humanos. A Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), foi construída com forte colaboração dos movimentos sociais, da academia, dos organismos internacionais e dos próprios coletivos de imigrantes, desde o Projeto de Lei do Senado Federal n.º 288, de 11 de julho de 2013, até sua aprovação<sup>36</sup>. A partir da Lei de Migração, a política migratória brasileira passa a ser regida por um rol de princípios consentâneos com a Constituição de 1988 e os tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

Diferentemente do Estatuto do Estrangeiro, a Lei de Migração expressamente prevê a possibilidade de concessão de visto ou autorização de residência para acolhida humanitária (arts. 14, I, *c*, e 30, I, *c*) a apátrida ou a nacional de qualquer país que esteja em “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

<sup>33</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). **Resolução Normativa CNIg n.º 97, de 12 de janeiro de 2012**, 2012.

<sup>34</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossary on Migration**, 2019, p. 97-98.

<sup>35</sup> BRASIL. Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Resolução Normativa CONARE nº 17, de 20 de setembro de 2013**, 2013 [Art. 1º, parágrafo único].

<sup>36</sup> SALLES, D. M. N. N. L.; RIGGO, R. F. Q.; SANTOS, L. F. A acolhida humanitária com a lei 13.445/17: rumo a um tratamento digno ao migrante forçado no Brasil. **Conhecimento & Diversidade**, jan./abr. 2019, p. 139-141.

direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento”<sup>37</sup>.

A regulamentação da acolhida humanitária é prevista nos art. 36, §1º (visto), e 145, §1º (autorização de residência), do Decreto n.º 9.199/2017, porém deixando que portarias do Governo Federal dispusessem posteriormente sobre suas condições, prazos e requisitos em favor de nacionais ou residentes de países ou regiões nelas especificados. Destaque-se que isso não ocorreu com outros tipos de visto ou autorização de residência, como para trabalho ou estudos, a subentender maior seletividade e discricionariedade do Estado na admissão de imigrantes vulneráveis<sup>38</sup>.

Pouco antes do advento da Lei de Migração, o maior fluxo imigratório no mundo se iniciou na Venezuela. Desde 2015, quase 7,9 milhões de venezuelanos deixaram seu país, dos quais cerca de 7 milhões espalharam-se pelas Américas, dirigindo-se em especial para Colômbia, Peru, Brasil, Estados Unidos e Chile<sup>39</sup>. O Brasil recebeu, de janeiro de 2017 até novembro de 2024, cerca de 1,2 milhão de nacionais daquele país, dos quais 648,6 mil permaneceram aqui, o que o deixa como a terceira nação no mundo a mais receber venezuelanos<sup>40</sup>.

Ante essa grave crise humanitária, mais uma vez o Brasil foi instado a decidir sobre qual forma de regularização migratória daria a essas pessoas. De um lado, havia a posição pelo reconhecimento da condição de refugiados<sup>41</sup>, considerando o art. 1º, III, da Lei de Refúgio, que internalizou o conceito expansivo de refúgio dado pela Declaração de Cartagena: a grave e generalizada violação de direitos humanos (GGVDH). Não há um conceito

<sup>37</sup> BRASIL. **Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017**, 2017 [Art. 14, §3º].

<sup>38</sup> Nesse sentido, vide: NOSCHANG, P. G.; PIUCCO, M. A Lei de Migração e a insegurança jurídica na regulamentação da autorização de residência. In: RAMOS, A. C.; VEDOVATO, L. R.; BAENINGER, R. (coord.). **Nova Lei de Migração: os três primeiros anos**, 2020, p. 168 et seq. ROSSI, L. B. As políticas da vida: o visto humanitário e a nova razão governamental. **Caderno de Relações Internacionais**, 2022, p. 18-19. SALLES, RIGGO, SANTOS, *op. cit.*, p. 141-142.

<sup>39</sup> PLATAFORMA DE COORDINACIÓN INTERAGENCIAL PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES DE VENEZUELA (R4V). **Personas refugiadas y migrantes venezolanas**, 2024.

<sup>40</sup> *Ibidem*. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Migração venezuelana: janeiro 2017- novembro 2024**, 2025.

<sup>41</sup> É a posição recomendada em: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). **Personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela**, 2023, p. 70, par. 232. Nesse sentido: JUBILUT, L. L.; FERNANDES, A. P. A atual proteção aos deslocados forçados da Venezuela pelos países da América Latina. In: BAENINGER, R; SILVA, J. C. J. (coord.). **Migrações venezuelanas**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2018, p.171 *et seq.*



legal do que seria a GGVDH, sendo objeto de debate acadêmico e dentro de órgãos nacionais e internacionais de direitos humanos. Renato Zerbini Leão, então Coordenador-Geral do CONARE, disserta que

Este conceito reúne, para sua materialização, três relevantes condições especialmente consideradas pelo Conare: 1) a total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesmo em se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo direito internacional público, em um território específico. 2) a observação naquele território da falta de uma paz estável e durável. 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos<sup>42</sup>.

Apesar de a situação venezuelana se enquadrar, ao menos em tese, no conceito definido supra, a concessão de refúgio não foi a medida tomada inicialmente no Brasil, que optou pela proteção complementar, considerando o perfil misto da migração venezuelana. O CNIg publicou a RN CNIg n.º 126, de 2 de março de 2017<sup>43</sup>. Nela se previu a possibilidade de concessão de residência temporária por dois anos aos nacionais de país fronteiro ao Brasil para o qual não estivesse em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados, que havia sido internalizado via Decreto n.º 6.975/2009.

Meses depois, foi promulgada a Lei de Migração, que entrou em vigor no final de 2017. A partir de então, várias portarias interministeriais foram

---

<sup>42</sup> LEÃO, R. Z. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI. In: BARRETO, L. P. T. F. (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**, 2010, p. 89. Vide, porém, que “a conclusão que se chega, quando se analisa o escopo do conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos, é que esse conceito deve ser interpretado de uma forma abrangente, que leve em conta o princípio *pro homine*. Esse é o entendimento dos principais órgãos de monitoramento e supervisão dos padrões de respeito aos direitos humanos no mundo”. SARTORETTO, L. Ampliação da definição de refugiado no Brasil e sua interpretação restritiva. In: BAENINGER, R. *et al* (org.). **Migrações Sul-Sul**, 2018, p. 677.

<sup>43</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). **Resolução Normativa CNIg n.º 126, de 2 de março de 2017**, 2017.

expedidas para regular não somente o fluxo migratório venezuelano<sup>44</sup>, mas também o de nacionais de outros países, a demonstrar uma atuação do Governo Federal muito mais reativa aos movimentos migratórios do que propositiva, universal e transparente<sup>45</sup>.

A situação dos venezuelanos teve um novo capítulo quando, já no Governo Jair Bolsonaro, em junho de 2019, o CONARE optou por reconhecer sua condição de refugiados, ante a grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela<sup>46</sup>. Em dezembro do mesmo ano, agilizou-se o procedimento, dado o grande passivo de processos de solicitação de refúgio sob análise do CONARE, para reconhecer *prima facie* como refugiados os venezuelanos, decisão que beneficiou mais de 141,3 mil pessoas até 2024, tornando o Brasil o país latino-americano com os maiores índices de concessão de refúgio aos nacionais da Venezuela<sup>47</sup>.

Atualmente, portanto, ao ingressar no país, o cidadão ou a cidadã venezuelana pode optar por requerer proteção internacional por meio do refúgio ou da autorização de residência. No entanto, enquanto os nacionais de Haiti, Síria, Afeganistão e Ucrânia têm direito à “autorização de residência para acolhida humanitária”<sup>48</sup>, o tipo de autorização de residência (AR) para os nacionais de Venezuela, Suriname, Guiana, República Dominicana, Cuba, Senegal e países membros da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) é “para fins de atendimento à política

<sup>44</sup> A RN CNIg n.º 126/2017 foi sucedida pelas Portarias Interministeriais n.º 9/2018 e n.º 19/2021, sendo a última a vigente até a publicação deste artigo.

<sup>45</sup> NOSCHANG, P. G.; PIUCCO, M. A Lei de Migração e a insegurança jurídica na regulamentação da autorização de residência. In: RAMOS, A. C.; VEDOVATO, L. R.; BAENINGER, R. (coord.). **Nova Lei de Migração: os três primeiros anos**, 2020.

<sup>46</sup> BRASIL. Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Nota Técnica n.º 12/2019/CONARE\_Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ**, 2019, item 10.1. Vide também: MARTINO, A. A.; MOREIRA, J. B. A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)**, dez. 2020, p. 158.

<sup>47</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). **Personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela**, 2023, p. 58. PLATAFORMA DE COORDINACIÓN INTERAGENCIAL PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES DE VENEZUELA (R4V). **Solicitantes de asilo y refugiados**, 2024.

<sup>48</sup> Vide as Portarias Interministeriais (PIs) n.º 51/2024 (Haiti), n.º 9/2019 (Síria), n.º 49/2024 (Afeganistão) e n.º 50/2024 (Ucrânia).

migratória nacional”<sup>49</sup>. Trata-se de uma cláusula aberta prevista nos arts. 14, III, e 30, III, da Lei de Migração, que permite que outras hipóteses de visto ou AR sejam definidas em regulamento, o que foi feito pelo Decreto n.º 9.199/2017, em seus arts. 33, inciso III, 48, 142, inciso III, e 161.

Ocorre que não há um conceito de quais seriam esses interesses da política migratória nacional, até porque essa, prevista no art. 120 da Lei de Migração, só foi regulamentada recentemente. Além disso, não se pode inferir que a pessoa beneficiária de AR para interesses da política migratória nacional tenha a mesma proteção nacional concedida aos refugiados e aos beneficiários de acolhida humanitária.

É certo que haja uma cláusula de abertura para regularizar novos casos omissos que possam surgir, mas o que se verifica é que o processo de rotulação dos fluxos migratórios, ainda que inarredável, deve ser conformado à luz da Constituição, das Leis de Migração e Refúgio e dos tratados e decisões internacionais de direitos humanos. Regular a política migratória nacional por meio de portarias interministeriais, que seriam atos normativos “quaternários” (pois submissos à Constituição, à lei e aos decretos executivos), os quais podem ser criados, alterados ou revogados sem uma necessária participação da sociedade civil e dos órgãos autônomos de controle (Ministério Público e Defensoria Pública), deixa alguns direitos do migrante ao alvedrio e à discricionariedade do poder público e pode gerar obrigações e deveres desproporcionais, senão ilegais e ilegítimos.

Essas terminologias ou “caixinhas” em que enquadrados os imigrantes geram confusão inclusive no exercício não só do “direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória”<sup>50</sup>, mas no próprio cotidiano e na inserção dessas pessoas na sociedade brasileira. Por exemplo, é comum que venezuelanos aqui residentes tenham interesse em viajar para seu país para visitar, trazer ou levar familiares, resolver pendências etc., mas não sabem que, se não comunicarem ao CONARE, podem ter seu pedido de refúgio arquivado ou perder a qualidade de refugiado, se já concedida (art. 39, IV, da Lei de

<sup>49</sup> PIs n.ºs 19/2021 (Venezuela, Suriname, Guiana), n.º 5/2019 (República Dominicana), n.º 4/2019 (Cuba), n.º 10/2019 (Senegal) e n.º 40/2023 (CPLP, composta por países com casos clássicos de refúgio, como Angola). Todas essas Portarias encontram-se disponíveis no site do MJSP.

<sup>50</sup> BRASIL. Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017. **Diário Oficial da União**, 25 mai. 2017 [Art. 4º, XVI].

Refúgio e RN CONARE n.º 18/2014<sup>51</sup>). Com a autorização de residência, esse trânsito ao país de origem é mais flexível. Por outro lado, muitos órgãos públicos e empresas desconhecem os documentos de identificação do não nacional<sup>52</sup>, concedem direitos ou flexibilizam exigências documentais em favor de refugiados, mas não de residentes humanitários<sup>53</sup>.

Essa profusão de normas infralegais confusas e alteráveis por vontade do Executivo afeta profundamente a vida dos não nacionais, pois muitos não falam plenamente nosso idioma, não entendem as burocracias estatais, não sabem como e a quem recorrer quando têm seus direitos violados e até deixam de ter acesso a direitos socioassistenciais por medo de eventuais represálias em razão de situação migratória irregular. Acabam, por isso, sendo mais suscetíveis ao trabalho análogo à escravidão, ao tráfico de pessoas ou contrabando de migrantes, à exploração e ao assédio laboral ou sexual etc.

#### 4. POR UM SISTEMA (INTER)NACIONAL DE PROTEÇÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE MOBILIDADE HUMANA

O último Relatório do ACNUR de Tendências Globais sobre Deslocamento Forçado<sup>54</sup> aponta a migração forçada de 123,2 milhões de pessoas em 2024. Os fluxos migratórios não irão arrefecer, mesmo que os Estados endureçam o controle nas fronteiras e busquem criar políticas mais restritivas para entrada e permanência de imigrantes. Na verdade, isso só aumenta a precarização dessas pessoas, que se sujeitam a rotas perigosas, podendo sofrer várias violações de direitos humanos e sujeitar-se a subempregos para

<sup>51</sup> BRASIL. Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Resolução Normativa CONARE n.º 18, de 30 de abril de 2014**, 2014.

<sup>52</sup> Durante a pandemia, a DPU expediu ofício circular, a fim de orientar as gerências de agências da Caixa Econômica Federal sobre os documentos utilizados pelos imigrantes no Brasil, para que seu desconhecimento pelos bancários não impedisse os imigrantes de receber benefícios, como o auxílio emergencial. Vide: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU). **Ofício Circular n.º 3678624/2020 - DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU**, 2020.

<sup>53</sup> No Pedido de Providências n.º 0005735-48.2017.2.00.0000, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) acolheu pedido da DPU para recomendar às Corregedorias-Gerais das Justiças dos Estados e do Distrito Federal a observação do art. 20 da Lei de Migração, no sentido de flexibilizar a exigência de documentos de pessoas em situação de refúgio, apatridia e asilo político, omitindo-se em estender tal decisão aos beneficiários de acolhida humanitária.

<sup>54</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER ON REFUGEES (UNHCR). **Global trends: forced displacement in 2024**, 2025.

buscar uma vida melhor para si e suas famílias. Além disso, os deslocamentos forçados por fatores ambientais prosseguirão num planeta cada vez mais afetado pelo aquecimento global.

Alexander Betts<sup>55</sup> propõe uma reforma do sistema global de proteção internacional, considerando as soluções políticas e *ad hoc* nos casos de imigrantes de sobrevivência (classificação por ele criada que engloba os refugiados). No campo normativo, aponta três caminhos: 1) continuar trabalhando com o marco convencional atual, ressaltando o fato de o DIDH aplicado à migração de sobrevivência ser incompreendido e pouco implementado; 2) criar uma norma de *soft law* com princípios orientadores que consolidem as boas práticas em proteção internacional a imigrantes<sup>56</sup>; ou 3) criar mais um Protocolo Adicional à Convenção de Refúgio, que entende ser difícil e provavelmente desnecessário de acontecer. Betts opta pelo caminho da norma de *soft law*, opção mais pragmática em curto e médio prazo.

Destaque-se que, se no sistema universal dos direitos humanos o dissenso ainda compromete medidas duradouras de proteção internacional aos migrantes, os sistemas regionais têm avançado um pouco mais na matéria. No continente americano, além da atuação da Corte IDH<sup>57</sup> e da CIDH<sup>58</sup> sobre a temática, mediante julgamento de casos, expedição de opiniões consultivas, resoluções e recomendações, verifica-se que mecanismos regionais têm surgido para tratar sobre os fluxos migratórios. O mais antigo é a Conferência Regional sobre Migração (CRM), conhecida como “Processo Puebla”, tratando-se de um processo consultivo de países

<sup>55</sup> BETTS, A. Survival migration: a new protection framework. **Global Governance**, jul./set. 2010, p. 377.

<sup>56</sup> O autor lembra que os Princípios Orientadores sobre Deslocados Internos têm sido um *case* de sucesso de norma de *soft law*, inclusive inspirando a criação de normas de *hard law*, como a Convenção da União Africana para Proteção e Assistência de Pessoas Deslocadas Internas na África (Convenção de Kampala), adotada em outubro de 2009.

<sup>57</sup> Recomenda-se a leitura desse repositório temático da jurisprudência da Corte IDH: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. N.2: Personas em situación de migración o refugio. San José: Corte IDH, 2022.

<sup>58</sup> Da CIDH, podemos destacar: o informe “Movilidad humana: estándares interamericanos” (2015); a Resolução n.º 2/2018, sobre “Migración Forzada de Personas Venezolanas”; a Resolução n.º 4/2019, sobre “Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas”; o informe “Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria” (2020); o informe “Personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela” (2023); e a Resolução n.º 2/2024, sobre “movilidad humana inducida por el cambio climático” (2024).

da América Central e do Norte criado em 1996 sobre migração regional e internacional. Em 2000, surgiu a Conferência Sul-Americana sobre Migrações (Processo de Lima), da qual o Brasil é membro, com objetivos semelhantes. O Foro Especializado Migratório (FEM) do Mercosul e Estados Associados nasceu em 2003, em Montevideu, com reuniões dos Ministros das Relações Exteriores sobre a temática. Por fim, enfocando o debate sobre a migração venezuelana, surgiu o Processo de Quito, em 2018, com o objetivo de facilitar a circulação dos cidadãos venezuelanos refugiados e migrantes, pressionando o governo de Maduro a tomar medidas como expedição de documentos de identidade e viagem aos seus nacionais<sup>59</sup>.

No plano nacional, as Lei de Migração e Refúgio formam um microsistema de proteção dos direitos das pessoas migrantes, em especial daquelas vulneráveis, sendo modelo na comunidade internacional quanto ao Direito Migratório. Apesar da revogação do Estatuto do Estrangeiro, seu espírito securitário remanesce no Regulamento da Lei de Migração, cuja reforma foi pedida antes mesmo de sua publicação<sup>60</sup>.

Felizmente, o Poder Executivo Federal atual tem direcionado esforços para garantir uma governança migratória de acordo com os *standards* internacionais de direitos humanos. Nesse sentido, o Brasil voltou a ser parte do Pacto Global da ONU para uma Migração Segura, Ordenada e Regular<sup>61</sup>; organizou a II Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, em 2024<sup>62</sup>; e publicou o Decreto n.º 12.657/2025, instituindo a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. O fato de trazer de volta a sociedade civil, a comunidade acadêmica e os coletivos de imigrantes para a mesa de debate é alvissareiro, mas deve ser acompanhado de medidas efetivas para garantir especialmente os direitos das pessoas migrantes vulneráveis, considerando os recortes de gênero, idade, etnia, orientação sexual, condição de saúde etc.

---

<sup>59</sup> Os sites dessas organizações são: <https://crmsv.org/es> (Processo Puebla), <https://www.csmigraciones.org/es> (Processo de Lima), <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/foro-especializado-migratorio-del-mercosur> (FEM) e <https://www.procesodequito.org/es> (Processo de Quito).

<sup>60</sup> INSTITUTO IGARAPÉ. **Carta aberta sobre o processo de participação social na regulamentação da Lei 13.455/17 e pontos preocupantes na minuta do decreto da nova Lei de Migração**, 15 nov. 2015.

<sup>61</sup> Vide: <https://www.acnur.org/portugues/2023/01/06/acnur-sauda-o-governo-brasileiro-pelo-retorno-ao-pacto-global-para-uma-migracao-segura-ordenada-e-regular/>

<sup>62</sup> Vide: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/ii-comigrar>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fluxos migratórios mistos desafiam diariamente aqueles que trabalham com e estudam deslocamentos forçados. Não há consenso sobre a necessidade ou não de um novo tratado internacional de direitos humanos para revisar ou alargar o conceito de refúgio, ou sobre como enquadrar pessoas vulneráveis em situação de mobilidade humana, se na categoria de refúgio ou em outras formas de proteção internacional.

Se compreendemos a proteção complementar como embasada no Direito Internacional dos Direitos Humanos, e aplicamos os conceitos de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (art. 3º, I, da Lei de Migração), fica claro o intercâmbio e não a divisão de direitos entre refugiados e outros migrantes vulneráveis. É por isso que nos alinhamos com a teoria inclusivista das migrações, pois as necessidades específicas dos refugiados podem e devem ser asseguradas, mesmo que migrem com outros perfis de migrantes, muitos dos quais igualmente precisarão de proteção internacional, ambos os grupos fazendo parte da “migração de sobrevivência” de Betts.

O fato de a violação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais não ser considerada, no texto da Convenção de Refugiados, como caracterizadora do refúgio contribui para essa zona gris entre “categorias”. Mesmo com o conceito alargado proposto pela Declaração de Cartagena, ainda se resiste a considerar a falta de acesso aos DESCA como grave e generalizada violação de direitos humanos para conceder refúgio.

Além de tudo isso, no contexto brasileiro, o advento da Lei de Migração trouxe vários tipos de regularização migratória, não sendo claro nem automático o enquadramento como proteção complementar. Assim, os direitos e as garantias destinados a refugiados não são ou podem não ser estendidos a pessoas com autorização de residência por acolhida humanitária ou por razões de política migratória nacional, fragilizando os direitos das pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade como um todo.

A Lei de Refúgio e a Lei de Migração brasileiras são normas modelo perante a comunidade internacional, mas a falta de estruturação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida, que só veio sete anos depois da publicação da Lei de Migração, não somente tem afetado a objetividade,



a transparência e o devido processo legal migratório. O próprio exercício de direitos pelos imigrantes, inclusive aqueles sem vulnerabilidades, também é obstado pela burocracia estatal. Quando se trata, porém, de refugiados, solicitantes de refúgio e outros imigrantes com necessidade de acolhida humanitária, a opacidade da (des)governança migratória pode violar seus direitos mais comezinhos, como vida, saúde, alimentação e moradia.

Com o giro positivo que tem sido feito na atual gestão federal, espera-se a correção dos erros e das ilegalidades presentes no Regulamento da Lei de Migração, por exemplo, que herdou do revogado Estatuto do Estrangeiro a visão securitária do não nacional.

Nesse sentido, além da própria estruturação do sistema de governança migratória, com a necessária participação social, é imperioso que o Governo tome medidas de conscientização da população sobre a acolhida humanitária. As pessoas migrantes buscam contribuir para a economia e o bem-estar da sociedade brasileira, heterogênea por natureza e cuja riqueza advém dessa mistura de sotaques, culturas e modos de vida. Assim, fazer parte da acolhida deles é exercer nossa alteridade, diminuir as diferenças e compreender a diversidade do e de ser humano.

## REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Declaração de Cartagena**. Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”. Cartagena, 1984.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Executive Committee of the High Commissioner’s Programme. **Complementary forms of protection**: Their nature and relationship to the international refugee protection regime. [Geneva]: UNHCR, 2000.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Executive Committee of the High Commissioner’s Programme. **Providing international protection including through complementary forms of protection**. [Geneva]: UNHCR, 2005.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Global trends**: forced displacement in 2022. Geneva: UNHCR, 2023.

BETTS, A. Survival migration: a new protection framework. **Global Governance**, Leiden, v. 16, n. 3, p. 361-382, jul./set. 2010.

BRASIL. Decreto n.º 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 30 jan. 1961.

BRASIL. Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 mai. 2017.

BRASIL. Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Resolução Normativa CONARE n.º 17, de 20 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria. Brasília: CONARE, 2013.

BRASIL. Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Resolução Normativa CONARE n.º 18, de 30 de abril de 2014**. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. Brasília: CONARE, 2014.

BRASIL. Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Nota Técnica n.º 12/2019/CONARE\_Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ**. Estudo de país de origem – Venezuela - Aditamento. Brasília: CONARE, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). **Resolução Normativa CNIg n.º 27, de 25 de novembro de 1998**. Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração. Brasília: CNIg, 1998.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). **Resolução Recomendada n.º 08, de 19 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre pedidos de refúgio apresentados ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, que a critério deste, possam ser analisados pelo Conselho Nacional de Imigração - CNIg como situações especiais. Brasília: CNIg, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). **Resolução Normativa CNIg n.º 97, de 12 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Brasília: CNIg, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). **Resolução Normativa CNIg n.º 126, de 2 de março de 2017**. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Brasília: CNIg, 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Corregedoria Nacional de Justiça. **Pedido de Providências n.º 0005735-48.2017.2.00.0000**. Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 23 nov. 2017.

CARLIN, J. **What is the meaning of migrants?** One-page overview. [Oslo]: Meaning of migrants, 2017.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). **Personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela**. [Washington]: CIDH, 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. N.º 2: Personas em situación de migración o refúgio. San José: Corte IDH, 2022.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU). **Ofício Circular n.º 3678624/2020 - DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU**. Brasília: DPU, 2020.

ERDAL, M. B.; OEPPEN, C. Forced to leave? The discursive and analytical significance of describing migration as forced and voluntary. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, [Sussex], v. 44, n. 6, p. 981-998, 2018.

GODOY, G. G. O caso dos haitianos no Brasil e a via de proteção humanitária complementar. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A Cultural, 2011, p. 45-68.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Carta aberta sobre o processo de participação social na regulamentação da Lei 13.455/17 e pontos preocupantes na minuta do decreto da nova Lei de Migração**. São Paulo, 15 nov. 2015. Disponível em: <https://igarape.org.br/carta-aberta-sobre-o-processo-de-participacao-social-na-regulamentacao-da-lei-13-45517-e-pontos-preocupantes-na-minuta-do-decreto-da-nova-lei-de-migracao/>.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC). **Strengthening protection in war: a search for professional standards – summary of discussions among human rights and humanitarian organizations**. Geneva: ICRC, 2001.

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

JUBILUT, L. L.; MADUREIRA, A. L. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)**, Brasília, v. 22, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014.

JUBILUT, L. L.; FERNANDES, A. P. A atual proteção aos deslocados forçados da Venezuela pelos países da América Latina. In: BAENINGER, R.; SILVA, J. C. J. (coord.). **Migrações venezuelanas**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2018, p. 164-177.

LEÃO, R. Z. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI. In: BARRETO, L. P. T. F. (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 72-96.

MARTIN, S.; WEERASINGHE, S.; TAYLOR, A. What is crisis migration? **Forced Migration Review**, n. 45, p. 5-9, 2014.

MARTINO, A. A.; MOREIRA, J. B. A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)**, Brasília, v. 28, n. 60, p. 151-166, dez. 2020.

McADAM, J. **Complementary protection in International Refugee Law**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

McADAM, J. Complementary protection. *In*: COSTELLO, C.; FOSTER, M.; McADAM, J. (org.). **The Oxford handbook of International Refugee Law**. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 661-677.

MIXED MIGRATION CENTRE (MMC). **MMC's understating and use of the term mixed migration and human smuggling**. Genebra: MMC, [2021].

NOSCHANG, P. G.; PIUCCO, M. A Lei de Migração e a insegurança jurídica na regulamentação da autorização de residência. *In*: RAMOS, A. C.; VEDOVATO, L. R.; BAENINGER, R. (coord.). **Nova Lei de Migração: os três primeiros anos**. Campinas: NEPO/FADISP, 2020, p. 161-178.

OLIVEIRA, C. C. C. O Brasil e a proteção complementar humanitária. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 121-133, jan./jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossary on Migration**. Geneva: IOM, 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Migração venezuelana: janeiro 2017- novembro 2024**. Brasília: OIM, 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM**. [Genebra]: OIM, 2009.

PASSUELO, A. O. Colonos, imigrantes, estrangeiros, refugiados e portadores de visto humanitário: os fluxos migratórios em direção ao Brasil no período republicano a partir das categorizações jurídicas. **Périplos – Revista de Pesquisas sobre Migração**, Brasília, v. 6, n.1, p. 61-92, jan./jun. 2022.

PLATAFORMA DE CORDINACIÓN INTERAGENCIAL PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES DE VENEZUELA (R4V). **Personas refugiadas y migrantes venezolanos**, 2024. Disponível em: <https://www.r4v.info/es/solicitudes-refugiados>. Acesso em: 13 nov. 2025.

PLATAFORMA DE CORDINACIÓN INTERAGENCIAL PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES DE VENEZUELA (R4V). **Solicitantes de asilo y refugiados**, 2024. Disponível em: <https://www.r4v.info/es/solicitudes-refugiados>. Acesso em: 13 nov. 2025.

RAMOS, A. C. **Curso de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

ROSSI, L. B. As políticas da vida: o visto humanitário e a nova razão governamental. **Caderno de Relações Internacionais**, [s. l.], v. 13, n. 24, 2022.

SALLES, D. M. N. N. L.; RIGGO, R. F. Q.; SANTOS, L. F. A acolhida humanitária com a Lei 13.445/17: rumo a um tratamento digno ao migrante forçado no Brasil. **Conhecimento & Diversidade**, Niterói, v. 11, n. 23, p. 131-144, jan./abr. 2019.

SARTORETTO, L. Ampliação da definição de refugiado no Brasil e sua interpretação restritiva. *In*: BAENINGER, R. *et al.* (org.). **Migrações Sul-Sul**. 2. ed. Campinas: Nepo/Unicamp, 2018, p. 670-687.

SILVA, J. C. J.; BÓGUS, L. M. M.; SILVA, S. A. G. J. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 15-30, jan./abr. 2017.

ZETTER, R. More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization. **Journal of Refugee Studies**, Oxford, v. 20, n. 2, p. 172-192, jun. 2007.