

O AMPARO AOS REFUGIADOS VENEZUELANOS INDÍGENAS NA AMAZÔNIA: OS MECANISMOS DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS DOS REFUGIADOS INDÍGENAS VENEZUELANOS EM BELÉM DO PARÁ

Bianca Strapazon Cavalcante

Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Pará, Brasil. Pós-Graduada em Marketing Manager pela Duke University, Durham, Estado do Norte da Carolina, Estados Unidos da América.

Natália Simões Bentes

Doutora em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Portugal. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará. Docente no Centro Universitário do Estado do Pará e da Escola Superior da Magistratura do Estado do Pará. Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos do Cesupa. Coordenadora adjunta do curso de Direito do Centro Universitário do Estado do Pará. Advogada.

Resumo: Refugiados enfrentam desafios ao ingressar no território brasileiro. A reflexão do instituto do refúgio apresentada por este artigo tem como objetivo específico de pesquisa o município de Belém do Pará em relação aos seus principais migrantes: indígenas venezuelanos da etnia Warao. Analisa-se, inicialmente, o contexto histórico, em seguida, discute-se a eficácia dos instrumentos de acolhimento ao migrante no Pará, através de pesquisa bibliográfica quanto ao enquadramento do refúgio como um direito humano, para evolução conceitual trazida pela legislação brasileira e a nova Lei de Migração como um documento humanista e protetivo ao refúgio. A metodologia da pesquisa utilizada foi exploratória-participativa, mediante entrevista semiestruturada aos funcionários atuantes na assistência aos imigrantes, assim como uma pesquisa documental do relatório técnico produzido pelo Ministério Público Federal. Dessarte, o artigo visa responder “em que medida o estado do Pará protege os refugiados acolhidos?”, em uma investigação qualitativa de método dedutivo. Constatam-se dificuldades enfrentadas pelos refugiados, principalmente no âmbito social, como a emissão de documentos e sua devida integração social, assim como há um relativo esforço de melhor proteção, como a promulgação da *Cartilha de orientações para solicitação de refúgio e residência temporária no Brasil*, emitida pela Comissão de Direitos Humanos da OAB/PA.

Palavras-chave: Refugiados. Direitos humanos. Políticas públicas. Estado do Pará. Amazônia.

Sumário: 1 Introdução – 2 Refugiados e o seu acolhimento pela legislação brasileira – 3 O tratamento aos refugiados em Belém do Pará – 4 Considerações finais – Referências

1 Introdução

O Brasil possui importante destaque na América do Sul no tocante à prestação de auxílio aos refugiados e é considerado o país mais acolhedor e o pioneiro no que diz respeito à criação de lei federal no amparo a esses indivíduos. Assim, o instituto do refúgio se apresenta como uma proteção legal que o Governo brasileiro oferece aos cidadãos de outros países que estejam sofrendo perseguições por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Vale ressaltar que essa definição ampliada de refúgio faz parte da literatura de vários instrumentos criados pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a fim de legitimar a aplicabilidade da solicitação de refúgio.

Para chegar ao problema específico da presente pesquisa, deve-se, inicialmente, expor a contextualização das situações que motivam essas perseguições. Na Venezuela, por exemplo, vimos os dados alarmantes nos parágrafos acima e, em 2017, seus cidadãos se viram obrigados a deixar o país de origem e buscar refúgio em outras nações, principalmente no Brasil, tendo em vista uma crise socioeconômica, instabilidade política, violência, escassez de produtos de necessidade básica e também os altos números de fome.

De acordo com relatórios do Ministério da Justiça brasileiro, lançados em 11.4.2018, há no país um número recorde de solicitações de refúgio: um total de 33.866 (trinta e três mil, oitocentos e sessenta e seis) pedidos, sendo, entre estes, 17.865 (dezesete mil, oitocentos e sessenta e cinco) somente de cidadãos venezuelanos, com base nesse contexto mencionado acima.

No momento, existem mais de 86 (oitenta e seis) mil pedidos de reconhecimento de refúgio pendentes, sendo que, nos últimos vinte anos, já foram reconhecidos 10.145 (dez mil, cento e quarenta e cinco) refugiados, dos quais 5.134 (cinco mil, cento e trinta e quatro) ainda permanecem no país. Deste número total, 35% são sírios, cujo país enfrenta uma guerra civil desde 2011.

Embora a migração seja um fenômeno natural para os venezuelanos, há certo tempo, o êxodo aumentou em 2017, acelerando-se ainda mais em 2018, segundo o relatório supramencionado. Assim, de acordo com estimativas das entidades que se destinam a acolher pessoas em situação de vulnerabilidade em decorrência do fluxo migratório provocado pela crise humanitária, casos da ACNUR e da Organização Internacional para Migrações, das Nações Unidas (OIM), cerca de 5.500 (cinco e mil quinhentas pessoas) pessoas deixaram a Venezuela por dia no ano de 2018.

Portanto, esta pesquisa analisará a situação dos migrantes venezuelanos inicialmente, por todo o contexto levantado. Outrossim, trata-se de um problema

de pesquisa que se sustenta porque o Brasil é um país precursor na América do Sul em relação à regulamentação da situação de refugiados, ou seja, traz uma proteção legislativa mais eficaz, o que pretendemos analisar se se reflete no âmbito fático dentro do município de Belém do Pará.

Na esfera internacional, foi um dos primeiros países sul-americanos a assinar a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), aprovada em 1960, e aderiu, no ano de 1972, ao Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (1967). No âmbito nacional, foi o primeiro sul-americano a elaborar uma lei específica sobre os refugiados: a Lei nº 9.474/97, que previu mecanismos para implementar o Estatuto dos Refugiados. Ademais, ampliou seu posicionamento quanto ao refúgio com a acolhida de refugiados não europeus a partir de 1984, permitindo a sua estadia no território nacional por período ilimitado, enquanto aguardavam o reassentamento em outros países.

No caso brasileiro, os refugiados acolhidos contam com o apoio de ONGs, do ACNUR, do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) e também dos governos estaduais e federal durante o seu processo de integração local. Eles recebem assistência, o que abrange moradia (casas de passagem e abrigos), auxílio médico e alimentação e são contemplados com proteção jurídica, sendo devidamente orientados sobre sua situação no país, e participam de medidas que buscam sua integração na comunidade local, como aulas de português, capacitação profissional e outras medidas integrativas.

Mais recentemente, foi promulgada a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que revogou o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), a fim de simplificar o processo de acolhida dos imigrantes em território pátrio – o que facilitou a solicitação e o processamento do refúgio. Na nova lei, o conceito de refugiado se ampliou para também proteger pessoas que sofrem violações em decorrência de conflitos armados, corroborando o comprometimento da América Latina com essa problemática.

Nesse reconhecimento, o presente artigo visa discutir a implementação dos direitos e garantias reconhecidos pelo Brasil, como um país vanguardista na proteção de refugiados, especificamente à realidade belenense, na Amazônia. A capital do Pará vem recebendo um fluxo migrante cada vez mais intenso e utiliza-se do apoio de entidades regionais para a promoção do devido amparo aos refugiados, havendo participação da Defensoria Pública da União no Pará e da Secretaria do Estado de Justiça e de Direitos Humanos do Estado do Pará no acolhimento dos refugiados.

Em Belém, a casa de passagem Domingos Zaluth e a Cáritas vêm recebendo um número migratório crescente a cada ano.

Tais entidades atuam, inclusive, na cobrança de ações aos governos estadual e municipal e também do Ministério Público Federal, este último que elaborou um relatório técnico acerca da situação em que se encontram os imigrantes venezuelanos da etnia indígena Warao, em Belém do Pará.

Os Warao, venezuelanos migrantes da etnia indígena, estão se refugiando da Delta do Orinoco, no estado Delta Amacuro, nordeste da Venezuela, e, após percorrerem quase mil quilômetros, chegam ao Brasil pelo estado de Roraima. Como há uma concentração grande de refugiados neste estado, rumam a outros, em busca de residência temporária, alimento, moradia e fonte de renda, assim como na tentativa de conquistar a documentação exigida pelo governo, como passaporte, registro civil e carteira de trabalho, surgindo Manaus e Belém do Pará como possibilidades de refúgio.

Portanto, alcançamos dois grupos que têm um fluxo migratório constante e intenso ao referido município, sendo justamente os grupos que serão analisados por ora, com intento de refletir sobre a proteção conferida por Belém a esses migrantes.

Inclusive, para expor que há um intento protetivo, em 2017 a Comissão de Direitos Humanos da OAB do Pará criou a *Cartilha de orientações para solicitação de refúgio e residência temporária no Brasil*, em que explica detalhadamente como o estrangeiro pode solicitar o refúgio. Vale ressaltar que o documento foi traduzido também para inglês e para o espanhol. Na mesma toada, outras medidas que visam à integração desses refugiados também vêm sendo tomadas, como o ensino da língua portuguesa e o auxílio na obtenção da documentação civil, dos protocolos de refúgio e de trabalho formal para o sustento familiar.

Porém, percebe-se que, mesmo com tais esforços empregados, a elevada demanda migratória não é acompanhada de políticas públicas adequadas, em caráter emergencial. Portanto, a partir desta problemática, o presente trabalho tem o intento de responder à seguinte pergunta-problema: em que medida o estado do Pará, por meio dos diversos mecanismos utilizados no amparo ao refugiado, protege os refugiados venezuelanos e indígenas Warao que acolhe?

Para responder a essa pergunta, a pesquisa bibliográfica fez parte de todas as fases da pesquisa, utilizada principalmente em relação ao enquadramento do refúgio como direito humano, à evolução conceitual trazida pela legislação brasileira e aos comentários da Nova Lei de Migração, que trouxe uma abordagem mais humanitária ao direito de refúgio. Tais referenciais ajudam a compreender a análise da eficácia dos instrumentos de acolhimento ao migrante no Pará, sendo o principal objetivo desta pesquisa.

Também foi realizada uma pesquisa exploratória-participativa, por meio de entrevista semiestruturada aos funcionários que atuam na assistência dos migrantes, assim como uma pesquisa documental do relatório técnico produzido pelo Ministério Público Federal em 2018. Ao final, serão analisadas as situações dos refugiados venezuelanos indígenas da etnia Warao, cujo resultado principal que foi coletado sugere a não eficácia dos instrumentos empregados.

2 Refugiados e o seu acolhimento pela legislação brasileira

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, ratificada pelo Brasil, estabeleceu em seu art. 1º, parágrafo 1º, c, a definição clássica de refugiado, nos seguintes termos:

Art. 1º, parágrafo 1, c: Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e 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 temos, não quer voltar a ele.

O refugiado é, portanto, uma pessoa que foge do seu país de origem por que a sua vida, segurança ou liberdade foi ameaçada pela violência generalizada, por agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça contra os direitos humanos, perseguição ou incapacidade de proteção por parte do próprio Estado, ou por outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (PRONER; BARBOZA; GODOY, 2015, p. 172). No Brasil, um dos principais motivos de reconhecimento da condição de refugiado é a perseguição, que deve ser compreendida de forma abrangente – e assim o deve ser para que a proteção internacional abarque o maior número de grupos vulnerabilizados.

A perseguição em razão da nacionalidade, por exemplo, vai além da concepção de cidadania e se refere também a um grupo étnico ou até mesmo linguístico que seja minoritário dentro de um território nacional e que, em razão disso, se encontre em situação de risco. De modo semelhante, a perseguição por raça também compreende as mais diversas etnias e grupos sociais, sendo cometida com mais frequência internacionalmente, e considerada uma das mais graves violações de direitos humanos. Também merece proteção internacional o sujeito que se encontra em risco por ter opiniões políticas divergentes do seu governo de origem, situação especialmente gravosa quando se trata de Estados autoritários e persecutórios dos seus cidadãos (ACNUR, 2011, p. 17-19).

Para mais, o pedido de refúgio com base na perseguição religiosa se refere a grupos religiosos minoritários (e conflitos políticos entre católicos e evangélicos). Nesse critério, incluem-se diversas manifestações, como a qualidade de crença, identidade ou religiosidade como modo de vida, e abrange situações como, por

exemplo, a proibição de fazer parte de uma comunidade religiosa, de praticar o culto em lugares privados ou públicos e de educação religiosa ou a imposição de medidas discriminatórias sobre as pessoas pelo simples fato de pertencerem a uma religião específica.

Porém, não basta pertencer a algum grupo vulnerabilizado, deve haver comprovação de uma situação real de risco, perseguição ou violência, a ser analisada pelas autoridades competentes em solo brasileiro.

De qualquer modo, a definição supracitada de refugiado reafirma o princípio de que todas as pessoas, sem qualquer distinção, devem gozar dos direitos reconhecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e representa o “notável esforço dos povos e das nações na busca solidária de soluções consensuais destinadas a superar antagonismos históricos e a neutralizar realidades opressivas que negavam, ao refugiado – vítima de preconceitos, da discriminação, do arbítrio e da intolerância – o acesso a uma prerrogativa básica, do direito a ter direitos”, tal como analisou o Ministro Celso de Mello (BRASIL, 2003) em um julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesta esteira, inclusive, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, ampliou a definição de refugiado no que diz respeito ao limite temporal e geográfico, permitindo, em seu art. 1º, que os dispositivos protetivos previstos na Convenção supramencionada fossem aplicados aos refugiados sem considerar a data limite de 1º.1.1951, assim como aos casos de refugiados no mundo inteiro, e não somente no continente europeu.

A conceituação foi, ainda, complementada pela Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984, que incluiu as pessoas que se deslocam para fugir de qualquer circunstância que seja considerada grave violação de direitos humanos, e reforçou a necessidade de obediência aos princípios internacionais na proteção aos refugiados, sobretudo ao princípio do *non-refoulement* (princípio da não devolução), segundo o qual aquele país onde determinada pessoa se encontra está proibido de expulsá-la para um país onde ele estaria vulnerável à perseguição. Desse modo, os Estados têm a obrigação de estar atentos às garantias dos refugiados, antes, durante e posteriormente ao processo de solicitação do refúgio (BARBOZA; FERREIRA, 2015, p. 172), o que também se aplica ao Brasil.

Assim, o Brasil vem sendo um destino almejado por pessoas que buscam refúgio, proteção internacional e dignidade, uma vez que tem uma reputação internacional de ser uma nação acolhedora, tanto para o refugiado, quanto para sua família (PRONER; BARBOZA; GODOY, 2015, p. 169). O tratamento oferecido pelas instituições brasileiras aos refugiados mudou significativamente com o passar do tempo, principalmente durante as duas Grandes Guerras Mundiais, sobretudo a Segunda, quando o deslocamento de pessoas pelo mundo disparou e muitas

delas saíram de seus países de origem com a finalidade de fugir do “delírio expansionista nazista” (BARRETO, 2010, p. 14).

Em sentido ocorreu após os vinte e quatro anos de ditadura militar brasileira, época em que fora promulgado o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), que refletia uma essência repressora e militarista do governo, apresentando dificuldades em acolher pessoas que se opunham a regimes ditatoriais semelhantes ao que vigorava no Brasil (AMORIM *apud* ALARCÓN; TORRES, 2017), assim como pela propagação da ideia de que imigrantes viriam para instituir o comunismo no Brasil e deturpam o Estado brasileiro (SCAVITTI, 2016).

Desta feita, a partir dos anos 1960, o Brasil incorporou e ratificou a Convenção da ONU relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, tendo sido o segundo país na América do Sul a fazê-lo e o quinto país a ratificar o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967. Nosso país ainda foi o primeiro país sul-americano a fazer parte do ACNUR (JUBILUT, 2006, p. 24), que estabeleceu escritórios *ad hoc* no Rio de Janeiro, em 1977, com vistas a acolher de maneira clandestina os refugiados provenientes da América do Sul, tendo em vista que o governo militar não oferecia qualquer tipo de proteção aos refugiados, apenas permitindo que estes atravessassem o Brasil para que pudessem ser reassentados em outros países.

Mesmo os altos números de argentinos, bolivianos, chilenos e uruguaios que atravessavam a nação não foram suficientes para convencer os governantes brasileiros a retirarem tal restrição geográfica nem a reconhecerem a atuação legítima do ACNUR enquanto uma organização internacional em território pátrio (JUBILUT, 2006, p. 25).

Nesse período, duas ONGs também foram fundamentais para o acolhimento de refugiados: a Comissão de Justiça e Paz, composta por estudantes e advogados, e a Cáritas, tanto em São Paulo quanto no Rio de Janeiro. Nesta senda, com a redemocratização de muitos países latino-americanos, sobretudo no Brasil, a proteção aos refugiados tornou-se mais sólida: em 1989, a restrição geográfica foi retirada, e em 1991, a Portaria Interministerial nº 394 foi criada pelo Ministério da Justiça, ampliando os direitos dos imigrantes e estabelecendo um procedimento administrativo próprio que concedeu o *status* de refugiado.

Com o processo de redemocratização no país, um fluxo maior de refugiados se dirige ao Brasil no início dos anos 1980. Chegam ao país milhares de Angolanos em razão da guerra civil em Angola. Em 1982 a presença do ACNUR foi oficialmente aceita no país. Porém, como o Brasil, ao aderir à Convenção de 1951, assumiu o dispositivo da reserva geográfica, considerava como refugiados apenas os refugiados europeus, o ACNUR, então, inicia diálogo com o governo brasileiro no sentido de buscar a suspensão dessa reserva geográfica, permitindo

que todos os refugiados de qualquer parte fossem assim recebidos.
(BARRETO, 2010, p. 18)

Após um começo precário, o Brasil decidiu se dedicar cada vez mais à questão do refúgio, o que resultou na promulgação da Lei nº 9.474/97, considerada o pilar do regime protetivo dos refugiados no país, pois instrumentalizou o Estatuto do Refugiado, com intuito de conferir eficácia a este, e promoveu a criação do Conare, órgão que analisa os pedidos e que declara o reconhecimento dos refugiados em solo pátrio, além de assistir e apoiar juridicamente as pessoas que se encontram nessa condição.

O procedimento de refúgio ocorre junto à Polícia Federal, que, ao receber a solicitação, tem competência para emitir uma autorização para manter o refugiado e sua família em território nacional, até que o processo junto ao Conare se finalize.

Essa decisão do Comitê deve ser fundamentada, assim como deve ser informada ao solicitante de refúgio e à Polícia Federal.

Neste caso, o solicitante deverá aguardar ser chamado para realização de uma entrevista junto ao Comitê, com o oficial de elegibilidade, representante do Conare. O solicitante deverá reunir e apresentar informações relativas ao seu caso, comentando e fundando seu pedido de refúgio, de modo que seja enquadrado no conceito de refugiado já citado. O detalhamento dos riscos que sofre no país de origem precisa ser devidamente citado.

Caso seja uma decisão positiva, o refugiado tem o dever de se registrar junto ao Departamento de Polícia Federal para ter seu documento de identificação emitido. Porém, se a decisão for negativa, é possível interpor um recurso no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação pelo Ministro de Estado da Justiça (LORA ALARCÓN; TORRES, 2017, p. 498) e, desta última decisão recorrida, não caberia recurso (GONZAGA; KNIPPEL; AESCHLIMANN, 2017, p. 159).

Em caso de o recurso ser improvido, o princípio do *non-refoulement* deve ser respeitado, pois garante que o estrangeiro não seja deportado ou devolvido para seu país de origem, considerando a sua situação de vulnerabilidade (BARBOZA; FERREIRA, 2015, p. 178).

É válido lembrar que, de acordo com a Constituição Federal, em seu art. 47, a solicitação de refúgio dispensa o pagamento de qualquer taxa e tem caráter urgente, devido à perseguição por motivos de raça ou religião (JUBILUT, 2009, p. 5). Dessa forma, ao chegar ao território brasileiro, o estrangeiro pode justificar sua vontade de solicitação do reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória disponível na fronteira, de acordo com o art. 7º da Lei nº 9.474/97, não importando se o indivíduo está em solo nacional de forma regular ou irregular (LORA ALARCÓN; TORRES, 2017, p. 497). Portanto, o procedimento se inicia de

maneira informal, pois se dá a partir do primeiro contato com a autoridade migratória, com a finalidade de expressar a vontade do migrante.

A segunda etapa do procedimento é mais formal, pois é quando deve ser lavrado o termo de declaração junto à Polícia Federal, segundo o art. 9º da referida lei. Além disso, devido ao medo do estrangeiro de ser deportado para seu país de origem, geralmente o primeiro contato com a autoridade migratória, que deveria ser junto à Polícia Federal, como visto, não é assim realizado. Na maioria das vezes, o indivíduo busca um dos centros de acolhimento para refugiados, assim, é comum que a Cáritas faça um atendimento inicial, informando-o sobre o procedimento de solicitação de refúgio e, em seguida, encaminhando o indivíduo para a Polícia Federal (JUBILUT, 2009, p. 6).

Nessa primeira fase, o solicitante do refúgio deve esclarecer detalhadamente sua situação, nos seguintes termos: o porquê de ter deixado o seu país de origem, em que situação vivia no seu país, bem como deve fornecer uma declaração referente à sua chegada ao território brasileiro. Ainda nessa fase inicial, pela dificuldade de compreensão da língua portuguesa, o estrangeiro é encaminhado ao Conare, órgão responsável por fornecer a ajuda de um intérprete, segundo estabelece o art. 19 da Lei nº 9.474/97.

Além das declarações, prestadas se necessário com ajuda de intérprete, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de provas pertinentes. (JUSTIÇA, 2020)

Assim que a solicitação é requerida, o estrangeiro estará automaticamente resguardado pelos direitos e garantias fundamentais constitucionais, especialmente em relação à sua liberdade e ao respeito à sua integridade física e psíquica. Também é garantido o princípio do *non-refoulement*, que significa o direito de não ser enviado de volta para o país onde corre perigo (LORA ALARCÓN; TORRES, 2017, p. 497). Ante isto, segundo Andrés Ramirez (*apud* SILVA, 2015, p. 180), representante do ACNUR no Brasil:

A lei foi pioneira sobre refúgio, uma das mais avançadas em nível internacional. É uma ferramenta de grande importância para a proteção dos refugiados aqui no Brasil...eu que já trabalhei em muitos países do mundo, reconheço que a Lei é uma das mais avançadas no mundo, é de vanguarda...o Brasil incorporou na lei a Convenção

da ONU de 1951 e aspectos importantes da Declaração de Cartagena de 1984... como a violação generalizada de direitos humanos. É importante também porque estão estabelecidos os princípios internacionais de proteção. A Lei é importante também porque estabelece o Comitê Nacional de Refugiados, para elegibilidade, o processo de determinação de refugiados aqui no Brasil. E o Comitê é importante porque é uma ferramenta institucional, estratégico, para fazer políticas públicas para apoiar o processo de integração dos refugiados. Com a presença de vários ministérios no Comitê, temos a possibilidade de encontrar soluções e avançar no processo multidimensional de integração de refugiados. Não é um tema somente jurídico, é um tema interdisciplinar. O solicitante tem o direito de trabalhar, e isso não acontece em outras legislações, como protocolo, isto é um grande avanço.

Voltando a expor os dispositivos da Lei nº 9.474/97, ela obedeceu a princípios constitucionais, tal como a dignidade da pessoa humana e a inviolabilidade do direito à vida, destacando também que todos são iguais perante a lei, ou seja, que um estrangeiro não deve ser tratado de forma diferente de um nacional, pois estes bens fundamentais precisam ser promovidos em prol de todos (BARRETO; LEÃO, 2010). Ocorre que, apesar dos seus avanços promovidos, os esforços nacionais ainda não eram suficientes para promover a integral proteção das pessoas em situação de refúgio, uma vez que ainda se pautavam no restritivo Estatuto do Estrangeiro de 1980.

A partir dessa problemática, foi promulgada a Lei nº 13.445/17 (nova Lei de Migração), que estabelece a solicitação de refúgio como prioritária, assim como indica expressamente a finalidade de abordar todo o movimento migratório como um direito humano, tentando diminuir a discriminação contra o migrante. Uma das mudanças trazidas foi a acolhida humanitária, instrumento que viabiliza receber e regularizar a vida dos refugiados (PRONER; BARBOZA; GODOY, 2015), que hoje se tornou um dos vinte e dois princípios basilares que compõem a Lei de Migração, dispostos no seu art. 3º, VI, e que também reconhecem a universalidade dos direitos humanos, o repúdio à xenofobia e ao racismo, a não criminalização da migração, a não discriminação por raça, religião, nacionalidade ou opinião política, a inclusão laboral e social do migrante por meio de políticas públicas, a integração da América Latina, entre outros, até o repúdio a práticas de expulsão ou deportação coletivas.

A referida legislação migratória também visa incentivar a integração social para que, assim, se fortaleça a economia nacional, com crescimento de investidores, mão de obra qualificada e acolhimento de outras pessoas que venham para

contribuir com o desenvolvimento socioeconômico brasileiro – tudo a partir do viés de acolhida humanitária.

Assim, é necessário diferenciar acolhida humanitária e refúgio. Como visto, o refúgio é aplicado a pessoas que deixam seus países de origem sob fundado temor de perseguição ou em situações de conflito armado. A acolhida humanitária pode ser aplicada a essas mesmas situações, mas também a vítimas de crises econômicas e ambientais – categorias não contempladas no refúgio, através de um visto temporário, com validade de um ano, reconhecido pelos princípios internacionais dos direitos humanos, sobretudo os da Convenção de 1951, e concedido ao migrante em casos de violação das normas internacionais humanitárias (AS MELHORES..., 2018), conforme previsto no art. 14, §3º da lei de Migração, *in verbis*:

Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: [...]

§3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.

Porém, mesmo aqueles migrantes com direito a uma autorização temporária de permanência preferem solicitação de refúgio, pois na permanência temporária há um custo, que pode ser elevado dependendo da situação de vulnerabilidade dos imigrantes, enquanto que na solicitação de refúgio não há cobrança de taxas.

Portanto, a Lei de Migração aborda a proteção aos direitos dos refugiados, dos direitos humanos e também do direito humanitário, segundo princípios de não discriminação, de liberdade de religião, de liberdades civis e políticas, da facilitação de acolhimento humanitário (mesmo daqueles que não se enquadram na lei de refúgio, mas que passam por situações de gravosa violação de direitos, como visto), do respeito e igual tratamento ao migrante em solo brasileiro, seja este refugiado, apátrida ou tão somente visitante.

Assim, descarta-se a ideia de que a migração seria uma ameaça ao país, uma vez que “o migrante não é objeto sem valor, mas tão somente um ser humano igual a outro ser humano, que tem o direito de pertencer a uma comunidade, de forma voluntária e involuntária” (LOPES, 2017, p. 28). Essa mudança de paradigma foi fundamental em relação ao Estatuto do Estrangeiro, que reconhecia a

migração sob o ponto de vista da segurança nacional, reconhecida pela vigente lei como um direito humano.

O antigo estatuto, inclusive, não admitia que migrantes permanecessem no Brasil de forma irregular, podendo até ocorrer a prisão deles se fossem encontrados nessa situação. Em contraposição, a nova política migratória trouxe uma abordagem mais flexível e segura, permitindo que regularizem a sua situação em vez de submetê-los diretamente ao cárcere. Para tanto, primeiramente serão notificados pessoalmente de sua irregularidade e terão um prazo de sessenta dias para regularização, com a possibilidade de prorrogação por igual período se a pessoa cumprir com a obrigação de manter as informações domiciliares sempre atualizadas.

Vale ressaltar que o migrante tem direito à livre circulação no território brasileiro (LOPES, 2017, p. 32), e que o processo de obtenção de documentos de identificação civil foi desburocratizado pela nova lei, que abriu possibilidade de constar no registro um número obtido a partir do reconhecimento dos dados biográficos e biométricos, vez que estes não necessariamente fogem de outro território portando seus documentos de identificação civil.

Outro ponto importante trazido pela Lei de Migração é a reunião familiar. Ou seja, também aos familiares é concedido um visto ou uma autorização de residência para que eles possam acompanhar o migrante durante o tempo que passarem em outro país (O QUE..., 2017).

Desta feita, o refugiado reconhecido pode solicitar uma reunião familiar em relação ao seu cônjuge, ascendentes, descendentes e demais membros do grupo familiar que dele dependerem economicamente e que estejam fora do Brasil. Assim, esses familiares, com o resultado positivo da solicitação, receberão um visto temporário, com prazo máximo de um ano e, após o ingresso em território nacional, poderão solicitar, em 90 dias, seu visto em residência para reunião familiar, de acordo com a Portaria Interministerial nº 12, de junho de 2018.

Porém, mesmo com os referidos avanços, a lei não está isenta de críticas. Pode-se citar, a título de exemplo, não isenção de taxas para emissão dos documentos de identificação civil, o que dificulta a vida dos refugiados que ingressam no país sem dinheiro ou condições financeiras de sustento, o que acaba por submetê-los a condições de mendicância e ilegalidade no território nacional, por uma questão burocrática (MELLO, 2017).

Em relação à reunião, permitindo-se a concessão de um visto ou de uma autorização de residência para que eles possam acompanhar o migrante, tal direito pode ser encarado como problemática, à medida que permite a entrada de crianças sem documentos que as identifiquem ou identifiquem seus pais, o que pode vir a ser um instrumento de facilitação do sequestro internacional de menores (LOPES, 2017, p. 33).

Recentemente, em março de 2018, por meio da Portaria Interministerial nº 9, foi concedida autorização para residência temporária de migrantes, em um prazo de dois anos, podendo esses, ao final do período, requerer residência por prazo indeterminado. Essa residência temporária é uma concessão desenvolvida pelo Conselho de Imigração do Brasil, através da Lei nº 6.815/80, que pode ser concedida a estrangeiros advindos de Estados integrantes do Mercosul e dos demais países que fazem fronteira com o Brasil e que não fazem parte do Acordo para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul e Países Associados, não enquadrados na solicitação de refúgio (OAB/PA, 2017).

Trata-se de uma alternativa mais simples para a regularização migratória, pois assim não precisariam solicitar um refúgio. Porém, percebe-se que, mesmo após 2018, a solicitação de refúgio ainda é a posição mais adotada pelos venezuelanos que buscam obter a documentação no Brasil, por exemplo.

A legislação federal mencionada, que integra os princípios internacionais humanitários do refúgio, serve de diretriz mandatária para a atuação dos governos estaduais no tocante aos migrantes, ainda que eles não tenham solicitado o seu direito, ao que cabe às instituições municipais orientar esses indivíduos para que seus direitos possam ser devidamente garantidos no Brasil.

É nesse sentido que a continuidade do presente artigo se dá com o estudo da atuação do município de Belém quanto aos refugiados que habitam a cidade, principalmente os venezuelanos e indígenas da etnia Warao, a partir do que desempenham a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH), o abrigo Domingos Zaluth, a ONG Cáritas, a Defensoria Pública da União no Pará (DPU/PA), a Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/PA) e o Ministério Público Federal (MPF), como veremos.

3 O tratamento aos refugiados em Belém do Pará

Com base no levantamento bibliográfico realizado, percebe-se que tem aumentado o fluxo migratório de refugiados na cidade de Belém, inclusive a SEJUDH aponta que o percentual de solicitantes de refúgio no Pará aumentou consideravelmente entre os anos de 2013 e 2017: aumentou 57,5%, principalmente em relação a migrantes venezuelanos, por conta da grave crise de instabilidade social, econômica e humanitária naquele país. Desse modo, os sujeitos que evadem o território venezuelano tentam se alojar em locais situados na região Norte do Brasil, por serem os mais próximos geograficamente (VASCONCELOS, 2018).

Em consequência, pela desproteção jurídica, há uma exploração econômica dessas pessoas, ampliando os números de mendicantes e de pessoas em condição de trabalho análogo à escravidão na região paraense.

Nesta problemática, foi criado o Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante no Aeroporto Internacional de Belém, em 2009, a partir de um convênio com o Ministério da Justiça, que também foi responsável por instituir os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP) em alguns estados brasileiros que assumiram a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. O principal objetivo destas políticas é a prevenção ao crime, que ocorre comumente nas principais entradas e saídas de viajantes no país: portos, aeroportos e terminais rodoviários.

Ainda em preocupação à situação migrante, devido ao crescimento significativo na demanda de solicitação de refúgio no Pará, a Comissão de Direitos Humanos da OAB/PA criou a *Cartilha de orientações para solicitação de refúgio e residência*, em 2014, esclarecendo o conceito de refúgio e explicando, em linguagem acessível, o procedimento de solicitação junto ao Departamento da Polícia Federal (OAB/PA, 2017, p. 2).

A cartilha também especifica os documentos que devem ser apresentados no dia da entrevista da solicitação do refúgio e esclarece que qualquer cópia de documento que certifique sua nacionalidade poderá ser utilizada no procedimento formal, tendo em vista que muitos estrangeiros perdem seus documentos durante a viagem ou mesmo não possuem quaisquer documentos de identificação (OAB/PA, 2017, p. 3).

Para ampliar o seu acesso, o documento foi elaborado em português e traduzido para espanhol e inglês, como dito, a fim de facilitar o seu acesso aos migrantes que desconhecem a língua portuguesa. Diante disso, é possível reconhecer a preocupação do estado do Pará, por meio de suas instituições públicas, em oferecer o devido amparo aos refugiados.

Diante disso, é necessário mencionar que outras cartilhas e instrumentos de orientação e proteção ainda estão em fase de elaboração para serem lançados, todos com o objetivo de resguardar e dar um amparo maior a esses refugiados.

Entretanto, o município de Belém do Pará sofre com um grande empecilho, que é a insuficiência de verbas que são repassadas pelo estado para investir nesse setor. De acordo com a Coordenadora de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo da SEJUDH, Leila Silva, no ano de 2018, em entrevista sobre o tema, o município de Belém não está preparado para atender a uma demanda crescente de solicitantes de refúgio.

Portanto, dessa informação obtida, vê-se que, mesmo com as repetidas tentativas de acolher os refugiados ao melhor modo, há uma significativa dificuldade em relação ao repasse de verbas, que não são suficientes para um fluxo migratório tão grande quanto o que recebe. Conforme elucidado pela coordenadora, “não é uma demanda estadual e sim municipal” e “os serviços são municipalizados”,

ou seja, em regra, não existe uma distinção entre os serviços ou tratamentos oferecidos aos nacionais e refugiados, o que se coaduna com os princípios constitucionais e internacionais que prezam pela igualdade de direitos do estrangeiro. E isso demanda uma atuação pública suficiente, o que não ocorre.

Portanto, o município acaba tendo que manusear a escassez de verbas para a ampliação dos serviços públicos a fim de atender à quantidade excessiva de pessoas que possui, sobretudo com o aumento do número de migrantes que são acolhidos. Ainda segundo a coordenadora:

[...] o conselho nacional de direitos humanos está fazendo as visitas na região norte, onde está sendo a maior demanda, para verificar essa questão estrutural, porque, de fato, a região norte não tem ainda uma estrutura, um serviço, os serviços mesmo para poder fazer esse acolhimento [...].

Então, apesar do problema evidenciado, verifica-se que o município de Belém vem, de forma gradativa, buscando garantir o cumprimento dos direitos e deveres dos refugiados.

Sobretudo na esfera social da saúde, Leila Silva diz que há um número elevado de demandas que devem ser tratadas em caráter emergencial, pois, especialmente as crianças se deparam com um clima diferente do seu habitual, uma alimentação inadequada, a dificuldade de comunicação, entre outras questões que obstam a sua estadia em plenitude.

3.1 Tratamento e amparo jurídico para os refugiados no estado do Pará

Para minimizar essas dificuldades, os funcionários de abrigos de acolhimento vêm realizando um trabalho contínuo de ensino do português aos refugiados, de regularização da documentação civil – identificação civil, cadastro de pessoa física, carteira de trabalho, entre outros documentos –, de andamento nos protocolos de solicitação de refúgio e pedidos de vistos de moradia junto à Polícia e ao Conare e outras medidas essenciais.

Assim, deve-se reconhecer o esforço do município de Belém em garantir o cumprimento eficaz dos direitos e deveres desses refugiados, por meio da implementação de novos serviços de apoio e de educação nos próprios abrigos, com o objetivo primeiro de facilitar a comunicação e regularização. A Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos vem, ainda, tentando desburocratizar o

procedimento de emissão da documentação civil, principalmente para combater o número significativo de casos de tráfico de pessoas e de trabalhos em condição análoga à escravidão.

Nesse sentido, vê-se a proativa atuação de abrigos municipais, como o Abrigo Domingos Zaluth, estabelecimento que, na realidade, é uma casa de passagem. Foi inaugurado no dia 2.9.1986 enquanto um albergue, pois naquela época ainda não existiam os serviços socioassistenciais que hoje operam, como o Sistema Único de Assistência Social. À vista disso, o albergue tinha a finalidade de atender às pessoas em busca de tratamento de saúde, em especial os moradores de rua, assim como os imigrantes. Todavia, com o advento da política de assistência social, os serviços fornecidos no albergue assumiram outro propósito.

Hoje, ele tem a finalidade de abrigar pessoas que se encontram em situações vulneráveis e que geralmente têm um prazo determinado para sua estadia em Belém, ou seja, a pessoa que chega à cidade com a intenção de ir para outro destino, ou que desembarca no município com um objetivo específico e pontual, para logo retornar ao seu país de origem. Neste sentido, o serviço disponibilizado é emergencial e provisório, por isso conhecido como “casa de passagem”. Nele, também se executa o serviço de acolhimento institucional dos refugiados. De acordo com o gerente da casa de passagem, Breno Soeiro: “[...] E aí entra em cena o nosso serviço de acolhimento institucional, na modalidade casa de passagem, com o objetivo de retirar pessoas da situação de vulnerabilidade, de risco, da rua, e devolvê-la para onde ela tenha essas referências familiares e comunitárias [...]”.

Conforme o gerente, a passagem do refugiado ou migrante pela casa é instrumentalizada pela Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (Seaster), que é acionada pelo abrigo a fim de prestar assistência aos indivíduos vulnerabilizados e de avaliar a sua situação. Desta feita, existem critérios prévios, estipulados e verificados pela Secretaria, para que o benefício da passagem seja concedido. Portanto, sendo uma casa de passagem, quando o migrante estiver em uma situação mais estável, ele será encaminhado para seu destino final.

Junto à casa de passagem, verificou-se que o número de acolhimento ao público indígena oscila bastante, variando em torno de 55 (cinquenta a cinco) a 80 (oitenta) pessoas no ano de 2018, sendo que, apenas no mês de junho, houve uma elevação substancial, com o total de 120 (cento e vinte) pessoas abrigadas na Unidade de Atendimento ao Migrante em Trânsito Domingos Salim Jacob Zaluth (UAMTDZ), com capacidade para 90 pessoas.

Soeiro ainda mencionou que, diante dessa demanda, houve um surto de varicela na unidade e, no mesmo período, nove crianças desenvolveram catapora, doença infectocontagiosa cuja disseminação só não foi maior devido ao fato de

a equipe técnica ter retirado/isolado as enfermas do redário (local onde ficam as redes para descanso). Nesse período, a Secretaria Municipal de Saúde (Sesma) foi acionada para realizar vacinação em massa contra o vírus da varicela nas famílias Warao (principais abrigantes), nos migrantes em trânsito, assim como nos servidores desta unidade da casa.

Quanto aos migrantes em trânsito, o abrigo tem capacidade para 15 pessoas e somente no mês de abril o número foi ultrapassado, com 17 pessoas abrigadas. Cabe, no entanto, ressaltar que existe uma demanda reprimida, pois foram negados muitos pedidos, uma vez que a unidade está ficando restrita ao público Warao e, neste momento, está ocorrendo a reforma da unidade destinada aos migrantes em trânsito – por isso, inclusive, houve redução na capacidade de alocação.

É importante ressaltar também que, nos períodos em que se ultrapassou a capacidade máxima da casa, ocorreram diversos transtornos ao público acolhido, o que prejudica a qualidade do serviço prestado. Neste sentido, verifica-se a importância de maior investimento financeiro – seja municipal, estadual ou federal – em prol da casa de passagem e também em relação à construção de outros abrigos, uma vez que os indivíduos que não são acolhidos permanecem em situação de rua, vulneráveis às mais graves violações contra os seus direitos humanos e às normas humanitárias.

Como o serviço prestado por esse acolhimento é provisório e há uma circulação de pessoas constante, permite-se, assim, o acolhimento de um maior número de refugiados e sujeitos vulneráveis, porém, é necessário se atentar para o recâmbio dos migrantes aos seus locais de origem. Quanto a isto, viu-se que, no período de março a agosto do ano de 2018, 63% do custeio do recâmbio ocorreu por recursos da Seaster; 14%, por recursos próprios dos migrantes; 17%, pela arquidiocese de Belém; e 6% dos migrantes foram desligados da casa de passagem por descumprimento de normas.

Ainda em Belém, outro grupo que trabalha na defesa dos direitos humanos, da segurança alimentar e do desenvolvimento solidário é a entidade religiosa Cáritas, esforçando-se para compreender as necessidades dos migrantes refugiados e, assim, auxiliá-los conforme suas exigências. Segundo o relatório da Comissão Arquidiocesana de Acompanhamento aos Indígenas Warao:

A referida Comissão, por meio das visitas realizadas iniciou um processo de criação e fortalecimento de vínculo com este público para que com eles pudesse identificar quais as suas necessidades, anseios, desejos, e de posse destas informações construir com as famílias meios de garantir uma melhor qualidade de vida durante o período que aqui estiverem, junto ao poder público e demais organizações da sociedade civil. (SILVA, 2017)

Com isso, seu trabalho possibilita uma relação mais íntima com os refugiados, principalmente pelo fato de ser vinculada à Arquidiocese de Belém, o que transmite uma confiança maior aos refugiados e ressalta o grande diferencial da atuação da entidade religiosa em conjunto aos órgãos públicos que também estão envolvidos neste processo. Atualmente, a Cáritas lida em maioria com refugiados indígenas da etnia Warao. Eles recebem assistência a partir de um ambulatório de rua, do ensino do português e, ao mesmo tempo, busca-se a integração social dos refugiados com encontros de mulheres, homenagens às mães do grupo, entre outras ações que denotam o atendimento humanitário da entidade.

A entidade possui uma Comissão Regional – a Cáritas Regional Norte II, que atua com visitas sistemáticas de acompanhamento, campanhas de arrecadação e distribuição de alimentos, materiais de higiene, utensílios domésticos, remédios, entre outros, bem como impulsiona, voluntariamente, profissionais da saúde para examiná-los, e realiza encontros de reflexão, diálogo e lazer.

A Cáritas regional também faz a mobilização de voluntários para lecionar a língua portuguesa, realiza diálogos com entes do Poder Público a respeito da situação dos indígenas Warao, e vem contribuindo fortemente para garantir que os direitos e deveres desses indivíduos sejam cumpridos.

Em pesquisa de campo realizada no dia 27.4.2017, por Fabiane Barroso da Silva (2017), no Centro Social São João Paulo II, os indígenas Warao alegaram, primeiramente, que têm a intenção de ficar em Belém por aproximadamente dez anos, pois, apesar de desejarem voltar para seu país de origem, as condições financeiras e sociais em que se encontram geram um grande obstáculo para que isso aconteça.

Ainda segundo essa pesquisa, quase a totalidade destes homens que vieram da Venezuela lá trabalhavam com pintura predial e construção civil e, portanto, pretendem trabalhar com isso em Belém. Por outro lado, as mulheres desejam trabalhar com vendas, por exemplo, montando barracas de verduras. Esses serviços são importantes inclusive para a renda familiar e organização municipal, pois as famílias atualmente pagam um valor simbólico para utilizar a casa onde estão residindo (tal valor varia entre R\$20,00 a R\$25,00 – vinte a vinte e cinco reais – por dia).

Porém, para conseguir esse valor, acabam tendo que recorrer à mendicância, de modo que é urgente e essencial a regularização da documentação destes sujeitos pelo Poder Público e o incentivo à obtenção de trabalho formal, visando ao estímulo da economia local e ao cumprimento dos princípios da Lei de Migração e das normas humanitárias internacionais já mencionadas.

O acompanhamento jurídico dos refugiados é feito, de modo semelhante, pela Defensoria Pública da União no Pará, que tenta resolver os óbices burocráticos encontrados pelos migrantes da maneira mais eficaz possível, inclusive

extrajudicialmente – com o envio de ofícios aos órgãos públicos responsáveis pela emissão da documentação formal desses sujeitos.

A extrajudicialidade também se justifica em razão de o estado do Pará não ter desenvolvido políticas públicas específicas para atender aos refugiados, ainda que sua capital esteja lotada com eles, em especial após o aumento da chegada do povo venezuelano. Esse grupo social acaba sendo deixado para os cuidados exclusivos dos abrigos e casas de passagem, como visto, e, assim, as crianças não conseguem ingressar nas escolas públicas, têm dificuldade em obter a documentação oficial, devido à morosidade burocrática, e o acesso à saúde pública é extremamente limitado, em decorrência da precariedade do serviço por insuficiência de verbas.

Quando o próprio Poder Público estadual é negligente com parcela da população, a Defensoria Pública não possui meios para lidar sozinha com a situação dos refugiados, pois, ainda que tenha a nobre missão de prestar assistência jurídica aos socioeconomicamente hipossuficientes, o peticionamento de quaisquer pedidos em nome dos grupos migrantes é uma atitude pontual e morosa, mas a melhoria de vida de que estes povos urgentemente necessitam está diretamente vinculada à criação de políticas de direitos sociais.

Nesse contexto, se faz mister a atuação simultânea do Ministério Público Federal para cobrar e exigir que os órgãos do Estado cumpram com seus deveres estabelecidos pela Constituição Federal e pela Lei de Migração. Segundo o Procurador Federal Felipe de Moura, a situação no Pará se torna mais complexa em razão de a população refugiada ser, ainda, um povo de etnia indígena, o que pode, inclusive, levar à extinção dessa etnia. Ou seja, existe aqui uma dupla violação internacional, que se refere tanto à violação ao direito humano do refúgio quanto a uma violação ao direito cultural.

3.2 Conflitos sociais e culturais ante os refugiados venezuelanos de etnia indígena Warao

Os indígenas prezam muito pela sua cultura e tentam fazer o possível para resguardá-la, mesmo em território diverso do seu, conferindo uma preocupação com a preservação cultural de suas tradições. Inclusive, os indígenas se depararam com conflitos diretos com os feirantes do mercado Ver-o-Peso, pela proximidade a usuários de drogas e moradores de rua que por lá circulam, e preferiram se alojar em locais diversos para evitar conflitos sociais e culturais.

A opção pela moradia em locais diversos daqueles administrados pelo Poder Público se deve, basicamente, a divergências entre as famílias

Warao, que nem sempre, estão dispostos a compartilhar um espaço reduzido com pessoas das quais se diferenciam em termos morais, religiosos, e, até mesmo, culturais. Ressalta-se, conforme já foi mencionado, que os Warao são um povo bastante numeroso e possuidor de grande diversidade cultural entre suas várias comunidades, o que se reflete diretamente em alguns conflitos internos, existentes entre aqueles que tem optado pela estratégia de ocupação pelo território brasileiro. (TARRAGÓ; SANTOS; MOUTINHO, 2018, p. 35)

Um relatório técnico produzido pelo MPF no Pará aponta dados interessantes sobre a população de refugiados indígenas venezuelanos. No momento, há um total de 21 (vinte e uma) famílias Warao em Belém, totalizando 97 (noventa e sete) pessoas, das quais a maior parte – sessenta e quatro – está alojada em um abrigo administrado pelo Governo do Pará, que recebe tanto grupos indígenas quanto não indígenas (TARRAGÓ; SANTOS; MOUTINHO, 2018, p. 36). O abrigo também cobra dos seus habitantes um valor diário de cerca de R\$15,00 (quinze reais) para estadia e alimentação. É uma casa espaçosa, que contém dois pisos, acomodando no andar inferior os indígenas e no andar superior, os não indígenas, assim como outras pessoas que estejam recebendo algum tipo de benefício do governo paraense.

A casa é bem distribuída, com uma copa para preparação dos alimentos e uma sala para executar as atividades administrativas. Os indígenas dormem em um cômodo nos fundos do piso inferior, utilizando redes e colchões, que tomam quase todo o espaço disponível. Já os espaços comuns são utilizados para lavar roupa, preparar alimentos e realizar atividades de lazer (TARRAGÓ; SANTOS; MOUTINHO, 2018, p. 41).

Porém, nem todos os indígenas concordam que as instalações sejam adequadas, pois, apesar de a maioria estar satisfeita com o espaço e a alimentação, alguns (13,8%) relataram a falta de privacidade e a ocorrência de conflitos internos no abrigo sobre a configuração do dormitório, que leva a uma proximidade forçada entre grupos que têm visões de mundo e de cultura muito diferentes.

Outrossim, no que diz respeito aos planos de migrar futuramente, somente duas famílias pretendem ficar na cidade por um tempo maior, em aproximadamente 36 meses, sem saber qual seria seu próximo destino. As demais famílias têm um tempo indeterminado para ficar em Belém, havendo, até agora, apenas uma família que tem o intuito de voltar para a Venezuela com a finalidade de reencontrar e buscar seus familiares (TARRAGÓ; SANTOS; MOUTINHO, 2018, p. 41).

Entre os Warao que estão em Belém, há um equilíbrio entre o total de homens (50,5%) e de mulheres (49,5%), mas é importante ressaltar que mais de um quarto desses refugiados é composto por crianças, sendo as do sexo feminino 26,8% e

as do sexo masculino, 24,7%. Diante disso, como a quantidade de crianças é relevante, seria igualmente fundamental que o Estado, em longo prazo, elaborasse políticas públicas para resguardar esta infância culturalmente diferenciada.

Nesta senda, percebe-se que o Pará, na sua capital, não está preparado para receber essa quantidade relevante de refugiados. O procurador diz que não há qualquer planejamento prévio nas diretrizes estaduais relativo ao elevado fluxo migratório incidente e, diante disso, o MPF vem agindo – não só em nome de sua missão institucional, mas também pressionado pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, pelo ACNUR e pela própria população paraense – no sentido de ajuizar ações contra o estado do Pará e seus órgãos administrativos, tentando alcançar um diálogo no qual a situação dos refugiados seja um assunto a ser protegido efetivamente.

Neste sentido, o MPF tem um diálogo muito melhor com o estado do que com o município, pois este último tenta dificultar os trabalhos dos procuradores federais, por acreditar que não é de responsabilidade municipal a concretização dos serviços em prol dos refugiados. Um relatório técnico produzido pelo MPF aponta que o município de Belém até hoje sequer enviou um documento imprescindível para recebimento de recurso federal com fins de inaugurar um novo abrigo ou casa de passagem para refugiados, e os procuradores federais destacam que, hoje, o estado do Pará está tentando se articular muito mais do que o município de Belém para acolher os refugiados e prestar-lhes assistência.

Ante o exposto, pôde-se constatar que vêm sendo empregados certos esforços tanto do estado do Pará quanto do município de Belém para o acolhimento adequado dos refugiados venezuelanos, que chegam à região por acreditarem que ali terão melhores condições de vida do que no seu país de origem, todavia, as dificuldades enfrentadas pelos órgãos institucionais – insuficiência de verbas, não elaboração de políticas públicas, entre outras – não estão sendo enfrentadas com a devida atenção e urgência, de modo que os povos refugiados acabam sobrecarregando os poucos abrigos existentes, os quais se esforçam para atender da melhor forma à demanda que chega, enquanto muitos terminam em situação de rua e na condição de pedintes, sem acesso à alimentação, moradia, trabalho e saúde, uma vez que não têm os seus direitos adequadamente atendidos. É uma situação emergencial que precisa ser revista a fim de que o Brasil cumpra com as normas internacionais humanitárias acerca do direito ao refúgio, e com as próprias diretrizes nacionais da Lei de Migração.

4 Considerações finais

O presente trabalho realizou um breve estudo bibliográfico e legislativo a respeito da evolução histórica do refúgio no Brasil, abordando conceitos e instrumentos que visam à proteção aos migrantes e refugiados, expondo as diferenças

entre o Estatuto do Estrangeiro e a Nova Lei de Migração, e a adequação da lei pátria aos instrumentos internacionais de direitos humanos. Em seguida, o foco se voltou para a análise do amparo conferido pelo estado do Pará e pelo município de Belém aos refugiados, bem como se os instrumentos atualmente utilizados estão sendo eficazes na garantia dos direitos desses povos.

No decorrer da pesquisa, viu-se que inúmeras mudanças ocorreram com o passar dos anos, essas alterações foram legislativas, econômicas, ambientais e humanitárias. Foram criados também instrumentos que visam à maior proteção dos refugiados diante dessas circunstâncias, ressaltando que esses instrumentos – convenções e protocolos internacionais – obrigam os países a conceder asilo e a não forçar a devolução dos indivíduos refugiados a seus países de origem, respeitando o princípio do *non-refoulement*.

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, trazia um conceito restritivo, por ter sido elaborada em um momento em que o movimento de refugiados se tornava conhecido e preocupante devido às Guerras Mundiais. Diante disso, foi acrescido o Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados, que trouxe uma definição mais ampliada, abrangendo casos de refugiados no mundo inteiro, e permitindo que dispositivos da convenção fossem aplicados independentemente do marco temporal.

Ademais, também foram analisadas entidades como o ACNUR e o Conare, e suas funções no que tange ao amparo dos refugiados. Em suma, aquele é uma organização que tem a finalidade de oferecer proteção e assistência emergencial, tendo, fundamentalmente, suas ações como humanitárias. Por outro lado, o Conare é uma entidade que lida especificamente com o procedimento administrativo da solicitação de refúgio, reconhece o pedido de refúgio, pode decidir pelo seu fim, e orientar os migrantes no que for necessário.

Com relação à Nova Lei de Migração, esta veio substituir o Estatuto do Estrangeiro de 1980, criado durante a Ditadura Militar brasileira, e trazer um olhar mais humanitário sobre o refúgio e sobre os migrantes, bem como um amparo maior a estes. Houve a promoção de direitos e deveres que abrangem não só o refugiado, como também todo o movimento migratório, agora visto como um direito humano, e com o objetivo de diminuir a discriminação contra o migrante, garantindo diversos direitos que antes eram concedidos apenas aos brasileiros, os quais não eram previstos no Estatuto do Estrangeiro. A nova lei também trouxe benefícios como a não criminalização e acolhida humanitária dos migrantes.

Em âmbito regional, tornou-se válido ressaltar o esforço do município de Belém no que tange ao amparo oferecido aos refugiados que chegam da Venezuela, considerando a precariedade dos serviços públicos e a escassez de verbas para ampliação e melhoria desses serviços. Verificou-se também a atuação de diversas

entidades solidárias no acolhimento dos migrantes, sobretudo os de etnia indígena, e na promoção de sua integração social, uma vez que ambos os governos, municipal e estadual, não vêm empregando seus melhores esforços no amparo aos refugiados.

Cada entidade tem uma finalidade diferente no que concerne ao auxílio oferecido aos migrantes, mas todas almejam garantir a eles um apoio humanitário. O MPF exige e tenta garantir o cumprimento das obrigações dos órgãos do Estado, ou melhor, que seja cumprido o dever estabelecido pela Constituição Federal.

A Cáritas é uma entidade que trabalha em favor da defesa dos direitos humanos, da segurança alimentar (arrecadação e distribuição de alimentos) e do desenvolvimento sustentável solidário.

A casa de passagem Domingos Zaluth tem a finalidade de atender a pessoas em situação de vulnerabilidade que estão passando por Belém e usando a cidade como uma escala.

A SEJUDH é um órgão que tem o objetivo de promover a cidadania, a defesa dos direitos humanos e do acesso à justiça.

E, por fim, a DPU/PA tem o objetivo de realizar um acompanhamento dos documentos que forem enviados para o Conare e o Ministério do Trabalho, assim como de tentar facilitar e desburocratizar o máximo possível a vida desses indivíduos.

Diante de todo o exposto, concluiu-se que o Estado do Pará também vem se adequando, mas ainda com certa dificuldade, a fim de oferecer o cumprimento de direitos e deveres aos imigrantes-refugiados. O Estado vem realizando atendimento de diversas demandas apresentadas pelos Warao, e pelos não indígenas, no que se refere à proteção social, a qual é defendida pela Seaster, como o acolhimento e sua articulação com outras políticas setoriais. Contudo, a elaboração de políticas públicas adequadas ainda é um processo em construção, mas já houve certos avanços no que diz respeito às discussões de planejamentos, um exemplo disso tendo sido a criação do Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante, no Aeroporto Internacional de Belém.

No que tange aos indígenas Warao, especificamente, infelizmente o Estado oferece um amparo mínimo, levando em consideração a realidade complexa na qual estas pessoas estão inseridas. Existe uma movimentação de órgãos dos governos do município, estado e da União, no sentido de garantir proteção e auxílio às famílias Warao, no que se refere à saúde, educação, habitação, regularização documental. Contudo, diversos obstáculos terão que ser enfrentados para atingir esse objetivo, que é contemplar de forma integral essas famílias, visto que esta construção social é um processo novo a todos os sujeitos envolvidos e que o processo envolve questões mais delicadas, como o respeito à cultura diversa.

Finalmente, verificou-se no decorrer do trabalho que os mecanismos atualmente implementados para dar amparo aos refugiados na região paraense e na cidade de Belém não estão sendo muito eficazes.

A falta de recursos suficientes para dar uma proteção efetiva aos refugiados, o reduzido número de abrigos e o próprio não tratamento da situação com o devido caráter emergencial pelos governos vêm deixando os migrantes em situação de marginalização e vulnerabilidade, e prejudicando a própria população local com a sobrecarga nos serviços públicos. No entanto, projetos e trabalhos estão sendo realizados com o intuito de melhorar esse problema, e certo é que ainda há um longo caminho a ser percorrido, mas toda longa caminhada começa com um primeiro passo.

The support given to the Venezuelan indigenous refugees in the Amazon: the mechanisms used for the effective social rights of refugees in Belém do Pará

Abstract: Refugees face challenges when entering Brazilian territory, the reflection of the refuge institute presented by this article has a specific research objective, which focuses on the municipality of Belém do Pará, emphasizing its main migrants: Venezuelan indigenous of the Warao ethnic group. Initially, the historical context is analyzed, then the article discusses the effectiveness of the instruments used for sheltering migrants in the state of Pará. The information was gathered through bibliographic research, regarding the framing of refuge as a human right, for a conceptual evolution brought by the Brazilian legislation and the new Law of Migration as a humanistic and protective document for refugees. The research methodology used was exploratory-participation, through a semi-structured interview with employees working to assist immigrants, as well as a documentary survey of the technical report produced by the Federal Public Ministry. Thus, the article aims to answer the following question "To what extent does the State of Pará protect the refugees sheltered?" in a qualitative investigation of deductive method. There are difficulties faced by refugees, mainly in the social sphere, such as the issuance of documents, their struggle to integrate in the society, as well as a relative effort for better protection, such as the promulgation of the Guidance Booklet for Asylum and Temporary Residence Request in the Brazil, issued by the OAB / PA Human Rights Commission.

Keywords: Refugees. Human rights. Public policies. State of Pará.

Contents: **1** Introduction – **2** Refugees and their reception by the Brazilian legislation – **3** The treatment given to the refugees in Belém do Pará – **4** Conclusion – References

Referências

ACNUR. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)*. Promulgada em 28 de julho de 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados. Acesso em: 13 dez. 2017.

ACNUR. *Refúgio em números: histórico recente do refúgio no Brasil*. 3. ed. [s.l.]: [s.n.], 2011. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf. Acesso em: 26 ago. 2018.

AS MELHORES práticas de recrutamento. *Kenoby*, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.kenoby.com/blog/lei-de-migracao/>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BARRETO, Luiz (Org.). *A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf. Acesso em: 15 set. 2018.

BARRETO, Luiz; LEÃO, R. O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena. *Forced Migration*, São Paulo, ed. 35, jul. 2010. Disponível em: <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/disability/FMR35brasil.pdf>. Acesso em: 16 set. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 23 abr. 2018.

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, 22 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Acesso em: 6 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 783. Relatora: Ministra Ellen Gracie, voto do Ministro Celso de Mello. *Diário de Justiça*, 14 nov. 2003. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/PORTAL/CONSTITUICAO/ARTIGOSBD.ASP?ITEM=17>. Acesso em: 3 set. 2018.

JUBILUT, Liliانا Lyra. Refugee Law and Protection in Brazil. *Hein Online*, 2006. Disponível em: <https://home.heinonline.org/>. Acesso em: 16 abr. 2018.

LOPES, Inez. Dignidade da pessoa humana e mudança de paradigma da Lei de Migração no Brasil. *Hein Online*, 2017. Disponível em: <https://home.heinonline.org/>. Acesso em: 16 abr. 2018.

LORA ALARCÓN, Pietro de Jesús; TORRES, Daniel Bertolucci. In: PINTO, Eduardo Vera Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antônio Marques; CICCIO, Maria Cristina de (Org.). *Refugiados, imigrantes e igualdade dos povos: estudos em homenagem a Antônio Guterres*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2017.

MACHADO, Diego Pereira. Fontes do direito internacional. *Jusbrasil*, São Paulo, n. 286, 2015. Disponível em: <https://diegomachado2.jusbrasil.com.br/artigos/226599724/fontes-do-direito-internacional>. Acesso em: 11 dez. 2017.

MELLO, Patrícia Campos. Lei de Migração entra em vigor, mas regulamentação é alvo de críticas. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/11/1936866-lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-e-alvo-de-criticas.shtml>. Acesso em: 6 maio 2018.

O QUE muda com a nova lei de migração. *Deutsche Welle*, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.dw.com/pt-br/o-que-muda-com-a-nova-lei-demigra%C3%A7%C3%A3o/a-41468597>. Acesso em: 26 abr. 2018.

OAB/PA. *Cartilha de orientações para solicitação de refugio e residência temporária no Brasil*. Belém: OAB/PA, 2017.

PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antônio Marques da; CICCIO, Maria Cristina de. In: GONZAGA, Álvaro de Azevedo; KNIPPEL, Edson Luz; AESCHLIMANN, Maria Carolina Nogueira (Org.). *Refugiados, imigrantes e igualdade dos povos: estudos em homenagem a Antônio Guterres*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2017. p. 155-161.

PRONER, Caroline; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; GODOY, Gabriel Gualano. Migrações: a proteção dos refugiados no Brasil e o procedimento para a concessão de refúgio. In: BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FERREIRA, Priscila Andreoti (Org.). *Dos tratados internacionais sobre refugiados ratificados pelo Brasil*. Curitiba: Juruá, 2015. p. 168-170.

SCAVITTI, Julia. Sobre o Estatuto do Estrangeiro. *Esquerda Online*, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2016/10/07/sobre-o-estatuto-do-estrangeiro/>. Acesso em: 23 ago. 2018.

SILVA, César Augusto S. da. *A política migratória brasileira para refugiados (1998 – 2014)*. Curitiba: Íthala, 2015.

TARRAGÓ, Eduardo; SANTOS, Marcio; MOUTINHO, Pedro. *Levantamento do perfil migratório dos indígenas Warao nas cidades de Pacaraima (RR), Boa Vista (RR), Manaus (AM), Santarém (PA), e avaliação das condições de abrigo em cada local*. Belém: Ministério Público Federal, 2018.

VASCONCELOS, Heloisa. Entenda a crise na Venezuela que provocou forte onda migratória ao Brasil. *O Povo*, 2018. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/mundo/2018/03/entenda-a-crise-na-venezuela-que-provocou-onda-migratoria-ao-brasil.html>. Acesso em: 22 out. 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CAVALCANTE, Bianca Strapazzon; BENTES, Natália Simões. O amparo aos refugiados venezuelanos indígenas na Amazônia: os mecanismos de efetivação de direitos sociais dos refugiados indígenas venezuelanos em Belém do Pará. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 15, n. 45, p. 347-372, jul./dez. 2021.

Recebido em: 11.02.2020

Pareceres: 09.03.2020; 10.03.2020

Aprovado em: 13.03.2020