



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS  
AMÉRICAS

GABRIELLA VIEIRA OLIVEIRA GONÇALVES

**DIFERENÇAS E CAMINHOS DE APROXIMAÇÃO ENTRE MIGRAÇÃO E  
REFÚGIO: as experiências de Colômbia, Peru e Brasil**

BRASÍLIA – DF  
Outubro de 2021

DIFERENÇAS E CAMINHOS DE APROXIMAÇÃO ENTRE MIGRAÇÃO E REFÚGIO:  
as experiências de Colômbia, Peru e Brasil

por

Gabriella Vieira Oliveira Gonçalves

Monografia Apresentada à Coordenação do Programa de Pós-graduação em Direito e do Programa de Pós-graduação em estudos comparados sobre as Américas da Universidade de Brasília, como Requisito Parcial à Obtenção do Título Pós-graduação Lato Sensu.

**Orientador:** Prof. Dr. Cristhian Teófilo da Silva.

BRASÍLIA – DF  
Outubro de 2021

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS**  
**AMÉRICAS**

Título do trabalho:

Diferenças e caminhos de aproximação entre migração e refúgio: as experiências de Colômbia, Peru e Brasil.

Elaborado por:

Gabriella Vieira Oliveira Gonçalves

e aprovada pelos membros da Banca examinadora, foi aceita pelo Programa de Pós-graduação em Direito e pelo Programa de Pós-graduação em estudos comparados sobre as Américas da Universidade de Brasília e homologada pelos membros da banca, como requisito parcial à obtenção do título de

PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU – ESPECIALIZAÇÃO

Brasília, 29 de novembro de 2021.

---

Prof. Dr. Cristhian Teófilo da Silva – Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA)

---

Prof. Dr. Leonardo Cavalcanti – Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA)

## RESUMO

Este trabalho analisa comparativamente as legislações de proteção especial a refugiados em três países latino-americanos com o objetivo de averiguar semelhanças e diferenças entre elas que permitam elucidar formas mais eficazes de assegurar os direitos de imigrantes e refugiados. Para a realização da pesquisa, cujo enfoque é a comparação entre Colômbia, Peru e Brasil, utilizam-se predominantemente fontes primárias (legislação, decisões judiciais e entrevistas), secundárias (documentos oficiais de governos, de organismos internacionais e da sociedade civil) e terciárias (bibliografia especializada) para avaliar tanto o tratamento conferido a refugiados e imigrantes em termos de acesso à saúde, à educação e ao trabalho formal, quanto o alcance da não devolução e da assistência administrativa a esses dois grupos. A migração venezuelana é usada como referência para analisar a aplicação dos normativos legais a um fluxo migratório de larga escala nos três países. O estudo conclui que refugiados continuam acessando proteções especiais em comparação a imigrantes, uma vez que a aplicação da assistência administrativa e da não devolução, em regra, se restringem a refugiados. É possível, no entanto, que exista um movimento de aproximação entre a migração e o refúgio nos países estudados, com a transferência para a imigração de características inerentes ao refúgio. Esse movimento é um avanço ao possibilitar que os países mencionados possam ter a liberdade de recorrer tanto à imigração quanto ao refúgio para responder a migrações massivas em seu território.

**Palavras-chave:** Refúgio. Migração. Assistência administrativa. Não devolução. Migração venezuelana.

## ABSTRACT

This is a study, in a comparative perspective, of the legislation of special protection granted to refugees in three Latin American countries, in order to assess similarities and differences between them that allow elucidating more effective ways to protect the rights of immigrants and refugees. This research, which compares Colombia, Peru, and Brazil, uses primary (legislation, court decisions and interviews), secondary (official documents and documents from international and civil society organizations) and tertiary sources (specialized bibliography) to evaluate the access refugees and immigrants have to health, education, and formal employment; this study also envisions to assess the amplitude of non-refoulement and administrative assistance regarding these two groups. The Venezuelan migration is used as a reference to analyze the application of legal regulations to a large-scale migratory flow in the aforementioned countries. The study concludes that refugees continue to access special protections in comparison to immigrants, as administrative assistance and non-refoulement are generally restricted to refugees. It is possible, however, that there might be a trend, in these countries, to incorporate refugee protections in migration laws. This might be a step forward in allowing these States to resort both to the immigration and the asylum systems to respond to massive migration in their territory.

**Keywords:** Asylum. Migration. Administrative assistance. Non-refoulement. Venezuelan migration.

## LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
CEPR	Comissão Especial para os Refugiados
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
ETP	<i>Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo Régimen de Protección Temporal</i>
IRO	Organização Internacional de Refugiados
LAI	Lei de Acesso à Informação
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
PEP	<i>Permiso Especial de Permanencia</i>
PIM	Política Integral Migratória
PPT	<i>Permiso por Protección Temporal</i>
PTP	<i>Permiso Temporal de Permanencia</i>
R4V	<i>Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela</i>
RIM	Registro de Informação Migratória
RN	Resolução Normativa
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
UNRRA	Agência das Nações Unidas para a Organização de Socorros e a Reconstrução

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Tratamento legal conferido a imigrantes quanto à saúde, à educação e ao acesso a emprego formal.....	27
<b>Quadro 2</b> - Situação dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado.....	31
<b>Quadro 3</b> – Direitos a saúde, educação e emprego formal em relação aos imigrantes e refugiados .....	33
<b>Quadro 4</b> - Alcance da assistência administrativa.....	34
<b>Quadro 5</b> – Alcance da não devolução nos três países em análise.....	39
<b>Quadro 6</b> - Tratamento conferido a refugiados no âmbito da saúde, da educação, do emprego formação, da não devolução e da assistência administrativa.....	53

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA, PERGUNTA DE PESQUISA E HIPÓTESE.....	10
1.2 METODOLOGIA, DELIMITAÇÃO DO TEMA E APRESENTAÇÃO DA PESQUISA.	14
<b>2 ANÁLISE EM PERSPECTIVA COMPARADA DE COLÔMBIA, PERU E BRASIL MOSTRA PROXIMIDADES – MAS NÃO EQUIVALÊNCIA – ENTRE REFÚGIO E MIGRAÇÃO .....</b>	<b>19</b>
2.1 O PERFIL MIGRATÓRIO DOS PAÍSES ESTUDADOS .....	19
2.2 LEIS MIGRATÓRIAS RECENTES TRATAM FENÔMENOS MIGRATÓRIOS COM PERSPECTIVA PROTETIVA.....	20
2.3 LEIS MIGRATÓRIAS RECENTES GARANTEM AMPLOS DIREITOS A IMIGRANTES .....	23
2.4 CONCEITOS E PRINCÍPIOS DA CONVENÇÃO DE CARTAGENA QUE FORAM INCORPORADOS PELOS PAÍSES ANALISADOS.....	28
2.5 SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS DE DIREITOS DE IMIGRANTES E REFUGIADOS, COM DESTAQUE PARA A RESTRIÇÃO A REFUGIADOS DA ASSISTÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	32
2.6 DIFERENÇA DE TRATAMENTO QUANTO À NÃO DEVOLUÇÃO.....	35
<b>3 A RECEPÇÃO DE FLUXOS MASSIVOS DE PESSOAS: O CASO VENEZUELANO .....</b>	<b>41</b>
3.1 AS DIFERENTES ABORDAGENS PARA LIDAR COM A MIGRAÇÃO VENEZUELANA.....	41
3.2 O REFÚGIO PODE COMPLEMENTAR POLÍTICAS MIGRATÓRIAS, SE PRESENTES CERTAS CONDIÇÕES .....	46
3.3 A IMIGRAÇÃO PODE INCORPORAR O REFÚGIO, SE PRESENTES CERTAS CONDIÇÕES .....	49
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>53</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>57</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Após 70 anos do tratado que instituiu o atual regime internacional de proteção a pessoas refugiadas, o instituto do refúgio permanece objeto da atenção de Estados e de acadêmicos. O mesmo ocorre com os fluxos migratórios em geral, especialmente porque o surgimento de novas rotas vem transformando o perfil migratório de certos países, muitos dos quais passaram a ser receptores de imigrantes ao mesmo tempo em que são caracterizados contemporaneamente como países de origem de emigrantes. O Brasil é um desses casos: nos últimos anos, as migrações haitiana e venezuelana o reposicionaram como país de acolhida depois de décadas das grandes migrações que marcaram a primeira metade do século XX. Esse contexto trouxe novos desafios para o Estado brasileiro em termos de promover e proteger os direitos de imigrantes e refugiados.

Como iniciativa voltada a capacitar agentes estatais para atuar nesse cenário, o curso de pós-graduação “Migrações e Refúgio – Direito, Trabalho e Cidadania em Perspectiva Comparada” (UnB, 2021) buscou oferecer aparatos que possibilitassem a esses servidores aumentar o conhecimento teórico sobre a matéria e o repertório de soluções práticas, ao recorrer à experiência de outros países para responder a desafios semelhantes. Alinhada a esse esforço, esta monografia é o resultado de investigação direcionada a entender uma questão que se apresenta cotidianamente na atuação de servidores que trabalham com imigração e refúgio: quais seriam as semelhanças e diferenças efetivas entre os direitos de imigrantes e refugiados? A resposta a essa pergunta tem o potencial de moldar o posicionamento de agentes públicos sobre a matéria, sendo esse o motivo da escolha por esse objeto de pesquisa.

Para responder a essa pergunta, realizou-se estudo comparado entre a Colômbia, o Peru e o Brasil, com o fim de averiguar os direitos de imigrantes e refugiados no acesso à saúde, à educação e ao trabalho, e o tratamento conferido a eles quanto à assistência administrativa e à não devolução. Para tanto, este trabalho está organizado em quatro seções. A primeira corresponde a esta introdução, com o detalhamento do objeto de pesquisa, a contextualização do tema e a metodologia utilizada. A segunda é dedicada à análise dos elementos acima mencionados (saúde, educação, trabalho, assistência administrativa e não devolução) nos três países, apontando as semelhanças e as diferenças encontradas em relação ao instituto do refúgio e da migração. A terceira seção apresenta reflexões sobre o tratamento oferecido à migração venezuelana, e como o refúgio e a imigração podem se complementar ou se distanciar, a depender das escolhas administrativas tornadas possíveis pela legislação dos Estados. Por fim, a conclusão sintetiza os achados da pesquisa e sinaliza potenciais pautas de investigações

futuras e orientação para a gestão da política migratória, em particular para países da região que compartilham como problema o processo migratório venezuelano.

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA, PERGUNTA DE PESQUISA E HIPÓTESE

Todos os dias, centenas de venezuelanos chegam a Pacaraima, cidade brasileira na divisa com a Venezuela, com o objetivo de ficar no Brasil. Os relatos são diversos: ameaças por parte de grupos armados, restrição a opiniões políticas, extorsões, altas taxas de violência urbana, escassez de medicamentos e de insumos médicos, falta severa de alimentos e aumento significativo da pobreza estão entre os motivos que levaram milhões de venezuelanos a sair de seu país, constituindo um fluxo migratório considerado sem precedentes na América Latina<sup>1</sup>. Ao chegar à fronteira, e após confirmar às autoridades migratórias o interesse em permanecer no Brasil, essas pessoas se deparam com duas alternativas que lhes assegurariam regularidade no país: elas podem solicitar o reconhecimento da condição de refugiadas ou pleitear a autorização de residência. Elas se veem, assim, diante de um impasse: qual das duas opções deveriam escolher? Qual delas seria a melhor alternativa?

Essa situação é vivenciada por centenas de estrangeiros que, independentemente de sua nacionalidade e de seu local de entrada, muitas vezes têm a opção de eleger entre o refúgio e uma autorização de residência para se regularizar no país de acolhida. Escolhas individuais dessa natureza refletem o arcabouço institucional construído por Estados que, quando legalmente possível e politicamente conveniente, utilizam suas regras migratórias para oferecer alternativas de regularização aos estrangeiros que chegam ao seu território.

Esse é o caso dos venezuelanos no Brasil: desde o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, os nacionais desse país são potenciais refugiados; vários deles, no entanto, optam pela autorização de residência nos termos da Lei de Migração. Tal situação leva a discussões sobre se esses possíveis refugiados estariam amparados pelas proteções que lhes são inerentes, e até mesmo sobre se os Estados, enquanto signatários da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, deveriam oferecer alternativas ao invés de tratar um fluxo dessa natureza exclusivamente na perspectiva do refúgio.

---

<sup>1</sup> Blouin (2019).

O instituto<sup>2</sup> do refúgio foi criado para proteger pessoas que sofrem fundado temor de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas<sup>3</sup>. Embora fluxos de pessoas deslocadas tenham sempre existido, apenas no século XX eles se tornaram pauta na agenda da política internacional<sup>4</sup>. Diferentes arranjos e regulamentações sobre o tema ocorridos entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial e logo após esta<sup>5</sup> consolidaram, paulatinamente, tanto a ideia de que a assistência e a proteção a refugiados era uma função legítima do direito internacional e das organizações internacionais, quanto o entendimento de que refugiados seriam uma categoria especial de imigrantes<sup>6</sup>. Tal percepção, somada à magnitude da crise de refugiados decorrentes da Segunda Guerra, culminou na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Esse tratado, juntamente com o Protocolo Adicional de 1967<sup>7</sup>, representa importante marco na definição de parâmetros legais mínimos no tratamento a refugiados<sup>8</sup>.

O refugiado, assim, seria uma categoria especial de imigrante em razão do seu deslocamento ser involuntário e, conseqüentemente, por contar com proteções e garantias que lhe seriam exclusivas. Entre elas, destaca-se a chamada não devolução (também conhecida como *non-refoulement*, ou proibição de expulsão ou de rechaço)<sup>9</sup>, que estabelece que um Estado

---

<sup>2</sup> Neste trabalho, optou-se por tratar a migração e o refúgio como institutos, motivo pelo qual se fará referência ao instituto do refúgio e ao instituto da migração. Essa escolha terminológica tem por objetivo comunicar a abrangência dos diferentes tipos de normas e acordos que existem em torno de cada um deles, contemplando tanto tratados internacionais e leis, cuja aplicação é cogente (como a Convenção de 1951 e as leis nacionais); quanto acordos e documentos que, embora não tenham caráter vinculativo, expressam diretrizes e intenções por parte de seus signatários (como a Declaração de Cartagena e os Pactos Globais de Migração e de Refúgio).

<sup>3</sup> Art. 1º, A, 2, da Convenção de 1951 (BRASIL, 1961).

<sup>4</sup> Fiddian-Qasbiyeh *et al.* (2014, p.3).

<sup>5</sup> Para mais detalhes sobre o Alto Comissariado para Refugiados da Sociedade das Nações (HCR, na sigla em inglês), de 1921, e sobre a Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Refugiados, de 1933, e seus respectivos contextos e resultados, consultar Barnett (2002) e Zimmermann *et al.* (2011); para informações sobre medidas adotadas quanto ao tratamento a refugiados no pós Segunda Guerra, incluindo a atuação da Agência das Nações Unidas para a Organização de Socorros e a Reconstrução (UNRRA, na sigla em inglês) e da Organização Internacional de Refugiados (IRO, na sigla em inglês), conferir Barnett (2002) e Hathaway (1984).

<sup>6</sup> Zimmermann (2011, p. 36).

<sup>7</sup> As restrições temporal e geográfica impostas pela Convenção no momento de sua assinatura foram superadas pelo Protocolo Adicional de 1967. A Convenção de 1951 estabeleceu uma limitação temporal e geográfica à definição de refugiado: somente poderia ser incluída nessa categoria a perseguição resultante dos acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951, e os Estados poderiam restringir a sua aplicação aos acontecimentos ocorridos apenas na Europa (Art. 1º, B.1 da Convenção de 1951 – BRASIL, 1961). No momento de sua assinatura, os Estados receavam que o conceito de refugiado fosse por demais abrangente, impedindo-os de saber, de maneira antecipada, quantas pessoas poderiam ser potencialmente beneficiadas pela Convenção. As restrições, assim, tinham por objetivo evitar o que chamavam de “cheque em branco” ao limitar de maneira numérica – mas não conceitual – as pessoas que poderiam se valer da proteção do tratado (JACKSON, 1991, p. 406). Logo após a finalização da Convenção, no entanto, já era possível perceber os problemas dessas limitações (GOODWIN-GILL, 2008, p. 2). O surgimento de novos e grandes grupos de refugiados fora da Europa na década de 1960, especialmente na África – cujos países recém-criados tinham poucos incentivos para aderir a um tratado com definição restrita de refugiado –, reforçou a discussão sobre a ampliação do alcance da Convenção (ZIMMERMANN, 2011, p. 69)

<sup>8</sup> Jackson (1991, p. 403).

<sup>9</sup> Art. 33 da Convenção de 1951 (BRASIL, 1961).

não pode devolver uma pessoa para um local em que sua vida, sua liberdade ou sua integridade estejam em risco. Esse princípio está intimamente relacionado ao conceito de refúgio<sup>10</sup> – embora se argumente que ele teria sido incorporado ao direito internacional, extrapolando o direito dos refugiados. Ademais, refugiados teriam acesso a medidas administrativas que consideram sua especificidade documental<sup>11</sup>; seriam exceção ao exercício soberano dos Estados de controlar suas fronteiras e impedir acesso a seu território, em razão de concessão feita por eles próprios ao se tornar parte da Convenção<sup>12</sup>; e teriam assegurados direitos diversos nos países de acolhida, tais como acesso à justiça, à educação, ao exercício de atividades laborais, entre outros<sup>13</sup>.

Assim, o arcabouço construído pela Convenção assegurava, em 1951, diversos direitos a refugiados que não eram comumente conferidos a imigrantes nos países de acolhida. Exemplo disso é o fato de, inicialmente, o Brasil ter apresentado reservas aos artigos 15 e 17 da Convenção, os quais estabelecem, respectivamente, o direito de associação e o direito de exercer atividades assalariadas. Tais reservas visavam a não dar tratamento privilegiado a refugiados em face de outros imigrantes<sup>14</sup>. O fato de existir provisões dessa natureza na Convenção indicam que o Brasil não estava sozinho ao restringir o exercício de direitos de imigrantes em geral.

O entendimento sobre os direitos conferidos a imigrantes, no entanto, parece ter mudado nos últimos anos. O Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, centrado na perspectiva do indivíduo (*people centred*), consolida orientações voltadas à promoção dos direitos desse grupo. O documento aproxima os direitos de migrantes em situação regular aos dos nacionais dos países, e faz especial referência ao acesso à saúde, à educação e ao trabalho

---

<sup>10</sup> Moran (2020).

<sup>11</sup> Capítulo V da Convenção de 1951 (BRASIL, 1961).

<sup>12</sup> Essa interessante análise foi trazida por uma das pessoas entrevistadas, que ressaltou que um dos principais aspectos do regime internacional instituído pela Convenção de 1951 foi a flexibilização da soberania estatal no controle de fronteiras decorrente do compromisso de aceitar refugiados em seu território. O refúgio como uma exceção é algo relevante, uma vez que, conforme explica Silva *et al.* (2020), “[...] ainda que exist[am] padrões internacionais de direitos humanos e para a proteção de alguns migrantes, a migração (sobretudo em sua regulação administrativa) segue sendo tema mais afeito ao domínio reservado dos Estados”. E, conforme argumenta Zetter (2007, p. 183), em um contexto de fronteiras fechadas, o rótulo de “refugiado” oferece maior potencial de entrada. Hathaway (2007, p. 354) ilustra esse ponto de vista de maneira quase lúdica, ao afirmar que o *status* de refugiado é como se fosse uma carta de trunfo que pode ser usada para evitar as regras usuais de controle de migração.

<sup>13</sup> Capítulos II, III e IV da Convenção de 1951 (BRASIL, 1961).

<sup>14</sup> Ao aderir ao Protocolo Adicional de 1961, o Congresso Nacional aprovou exposição de motivos que sugeria a substituição da reserva aos artigos 15 e 17, parágrafo 1, por uma declaração interpretativa com o intuito de esclarecer que “[...] os refugiados gozarão do tratamento concedido aos estrangeiros em geral”; ao mesmo tempo, o documento manteve a reserva ao parágrafo 2º do artigo 17 por divergir do artigo 353 da Consolidação das Leis do Trabalho, o qual exigia “[...] dez anos de residência para assimilação do estrangeiro ao brasileiro, para fins de apuração do critério de proporcionalidade de dois terços de brasileiros, na mesma empresa, enquanto o parágrafo referido só exige três anos” (BRASIL, 1971).

decente<sup>15</sup>. Esse mesmo documento, porém, enfatiza que migrantes e refugiados são dois grupos distintos, e apenas estes estão resguardados por proteção internacional exclusiva<sup>16</sup>, o que se reflete, inclusive, na existência de um Pacto Global específico para refugiados<sup>17</sup>.

Tal categorização, contudo, traz desafios especialmente no caso de fluxos migratórios mistos, os quais, marcados pela presença de migrantes e refugiados<sup>18</sup>, dificultam a diferenciação, por parte dos Estados, de quem deveria ser submetido às leis migratórias ordinárias e quem teria a proteção internacional específica do refúgio<sup>19</sup>. Ressalte-se, ademais, que certos imigrantes, a depender de suas condições, talvez necessitem da proteção internacional conferida a refugiados por não terem, por exemplo, documentos, ou por precisarem recorrer à não devolução<sup>20</sup>.

Nesse contexto, a **pergunta** que orienta este estudo é: **seria possível dizer que refugiados continuam acessando proteções especiais em comparação a imigrantes**, tendo em vista os entendimentos mais atuais sobre os direitos destes e o lapso de 70 anos da Convenção de 1951? A **hipótese** de pesquisa é a de que sistemas migratórios recentes incorporaram aspectos da proteção internacional de refugiados; e, por esse motivo, **a categoria “refugiado” perde força em termos práticos, se existir tendência de incorporação de proteções do refúgio ao sistema migratório**.

A pergunta de pesquisa busca averiguar quais seriam, de fato, as diferenças efetivas de direitos que distinguem imigrantes e refugiados. A importância de delinear essa resposta é averiguar se diferentes caminhos de regularização migratória oferecidos por certos países prejudicam eventual proteção a que refugiados deveriam aceder. Afinal, a inclusão em certa categoria, mais do que uma questão de semântica, pode ter consequências práticas: são elas que conferem proteção, direitos e recursos a alguns, enquanto destituem outros desse alcance<sup>21</sup>. E

---

<sup>15</sup> ONU (2018) – ver, especialmente, itens 21, 22 e 31.

<sup>16</sup> ONU – Assembleia Geral, 2018, Item 4.

<sup>17</sup> Conferir o site do Pacto Mundial sobre os Refugiados: <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>.

<sup>18</sup> Movimentos mistos podem ser definidos como “[u]m movimento em que várias pessoas viajam juntas, geralmente de forma irregular, utilizando as mesmas rotas e meio de transporte, mas por diferentes motivos. Pessoas que viajam como parte de movimentos mistos têm necessidades e perfis variados e pode incluir solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, refugiados, pessoas traficadas, crianças desacompanhadas/separadas e migrantes em situação irregular um ambiente irregular situação” (OIM, 2019, p. 141).

<sup>19</sup> Conforme explicado por Zetter (2007, p. 178), situações diversas como exclusão econômica prolongada de minorias étnicas, falência econômica de Estados que prejudicam minorias econômicas que podem também ser minorias étnicas, entre outras, mostram a dificuldade crescente que os governos têm em distinguir entre o que seriam os migrantes forçados e os migrantes econômicos.

<sup>20</sup> Conforme será detalhado na sessão 2.6 (diferença de tratamento quanto à não devolução), uma pessoa pode ter fundado temor de perseguição, mas não ser refugiada em função de se aplicar a ela alguma cláusula de exclusão.

<sup>21</sup> Crawley *et al.* (2017, p. 59).

há entendimento disseminado de que a categoria “refugiado” traria deveres mais amplos dos Estados e asseguraria o acesso desse grupo a mecanismos mais estruturados de proteção<sup>22</sup>.

Assim, caso as salvaguardas oferecidas às duas categorias sejam as mesmas, os tomadores de decisão passam a contar com mais alternativas e flexibilidade para definir suas políticas migratórias, possibilitando ao Estado adequar-se de maneira criativa às necessidades de cada fluxo de pessoas. No entanto, se o refúgio continuar oferecendo mais garantias ao seu público, então os Estados devem adotar cuidados adicionais ao lidar com potenciais refugiados, especialmente diante de fluxos migratórios mistos. Dito de outro modo, é saber se os venezuelanos que cruzam a fronteira para estabelecer-se no Brasil estariam igualmente protegidos independentemente da escolha que fizessem; ou se, por serem potenciais refugiados, a ação estatal deveria ser revestida de maior orientação para subsidiar sua escolha e, até mesmo, de direcionamento ativo para o refúgio.

## 1.2 METODOLOGIA, DELIMITAÇÃO DO TEMA E APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Com o objetivo de responder à pergunta de pesquisa, este trabalho se propõe a realizar um estudo, em perspectiva comparada, de três países da América do Sul: Colômbia, Peru e Brasil.

Estudos de direito comparado, ao verificar semelhanças e diferenças entre legislações, contribuem para que se identifique o elemento comum (*common core*) de certos institutos jurídicos<sup>23</sup>. Ao avaliar o alcance de direitos e proteções de refugiados e imigrantes em diferentes países, a perspectiva comparada possibilitará qualificar os elementos cruciais que regem esses institutos, conhecimento que será crítico para testar a hipótese de pesquisa. Ademais, ao trazer similaridades e diferenças entre casos para o centro da investigação, a comparação é uma

---

<sup>22</sup> Jubilut (2018, p. 175), por exemplo, afirma que formas de proteção complementar que estão sendo adotadas por alguns Estados em relação aos venezuelanos “[...] podem ser vistas como uma maneira dos Estados diminuírem suas responsabilidades uma vez que o Direito Internacional dos Refugiados traz deveres mais amplos em termos de proteção a esses migrantes forçados e podem levar a diminuições nos direitos dessas pessoas, tanto em termos de entrada e estada nos territórios quanto em termos de proteção integral”. Na mesma linha, Pereira (2020) argumenta que “[a] concessão [da condição de refugiado a venezuelanos pelo Brasil], em si, representou, de fato, um avanço, pois enquanto refugiados, os venezuelanos têm acesso a um sistema mais robusto de proteção e integração social, o que facilita o acesso à regularização, à assistência e a equipamentos públicos — algo necessário para aplacar as inúmeras vulnerabilidades que afligem essa população”. Do mesmo modo, Silva *et al.* (2017, p. 16) falam da preocupação da abordagem estatal frente a fluxos mistos, pois eventual tratamento generalista às migrações internacionais, que desconsideram os elementos individuais que as motivam, fazem “[...] com que muitos solicitantes de refúgio, que utilizam os mesmos mecanismos e rotas dos migrantes voluntários, econômicos, entre outras categorias, sejam prejudicados no acesso ao reconhecimento de seus direitos”.

<sup>23</sup> Reitz (1998).

ferramenta que aperfeiçoa o poder de descrição<sup>24</sup>, etapa que embasa e alavanca o poder analítico do que se pretende realizar nesse trabalho. Importa registrar, ainda, que estudos de poucos casos têm o seu valor quando o fenômeno é melhor analisado através do exame cuidadoso desses casos, além de contribuírem no processo de avaliação de hipóteses<sup>25</sup> – duas características que convergem para instrumentalizar o resultado almejado por essa pesquisa.

Para tanto, foram utilizadas fontes primárias (leis, decisões judiciais e entrevistas), secundárias (documentos oficiais de governos, de organismos internacionais e da sociedade civil) e terciárias (artigos científicos e livros que analisam os sistemas migratório e de refúgio dos três países) para delinear o alcance legal dos direitos e garantias de refugiados e imigrantes, possibilitando a comparação entre eles. As entrevistas semi-estruturadas<sup>26</sup> foram realizadas com profissionais governamentais e de organizações que atuam com refúgio e imigração nos três países estudados. Foram entrevistados servidores estatais do Poder Executivo, especificamente dos escritórios que decidem as regras migratórias infralegais; e foram entrevistados profissionais que, vinculados a organismos internacionais, atuam nas fronteiras por onde os nacionais venezuelanos estão entrando nos respectivos territórios. Tais entrevistas tiveram o objetivo de melhor entender, de maneira exploratória, o alcance das normas e a percepção sobre o funcionamento dos dois sistemas em cada um dos Estados<sup>27</sup>. Ao todo, foram seis pessoas entrevistadas dos três países estudados.

Houve grande preocupação em assegurar o sigilo dos nomes e dos cargos das pessoas entrevistadas e evitar qualquer tipo de identificação a partir de eventual conteúdo cuja fonte seriam as entrevistas. Por esse motivo, buscou-se absorver os aspectos importantes dos depoimentos de maneira indireta. Ou seja: as informações e os pontos de vista considerados relevantes foram incorporadas, mas foram embasados em fontes outras que não diretamente as

---

<sup>24</sup> Collier (1993).

<sup>25</sup> Collier (1993).

<sup>26</sup> “As entrevistas semi-estruturadas combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. O entrevistador deve ficar atento para dirigir, no momento que achar oportuno, a discussão para o assunto que o interessa fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o informante tenha ‘fugido’ ao tema ou tenha dificuldades com ele. Esse tipo de entrevista é muito utilizado quando se deseja delimitar o volume das informações, obtendo assim um direcionamento maior para o tema, intervindo a fim de que os objetivos sejam alcançados” (BONI *et al.*, 2005, p. 75).

<sup>27</sup> Segundo Duarte (2004, p. 215), “Entrevistas são fundamentais quando se precisa/deseja mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados. Nesse caso, se forem bem realizadas, elas permitirão ao pesquisador fazer uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados”.

entrevistas. Esse mecanismo foi conscientemente utilizado como forma de valorizar a relação de confiança criada com as pessoas entrevistadas. Ressalte-se, ademais, que essas conversas foram essenciais para a abordagem aqui adotada, na medida em que possibilitaram a adoção de certas perspectivas que antes não estavam no campo de visão da autora.

Colômbia e Peru foram escolhidos por dois motivos. O primeiro é por terem legislações migratórias tão ou mais recentes que a brasileira (a do Peru e a do Brasil são de 2017, e a da Colômbia é de 2021), o que estabelece um recorte temporal similar, possibilitando verificar a eventual incorporação de proteções a normativos migratórios recentes. O segundo motivo é o fato de figurarem como os dois maiores receptores de nacionais venezuelanos em todo o mundo: em maio de 2021, os dois países, juntos, haviam recebido cerca de 2,7 milhões dos mais de 5,5 milhões de venezuelanos que haviam saído de seu país<sup>28</sup>, o que corresponde a praticamente 50% desse total. A escolha pelo Brasil decorre da possibilidade de se utilizar os resultados deste estudo para propor melhorias à política migratória brasileira, considerando ser este o país de origem (e preocupação) desta autora. Embora outros países da região, como Equador e Chile, também tenham marcos migratórios recentes<sup>29</sup> e figurem como destino de grande número de venezuelanos<sup>30</sup>, optou-se pelos três países mencionados pela limitação temporal para a conclusão deste trabalho.

O fluxo migratório oriundo da Venezuela é utilizado como parâmetro para a seleção dos casos por três motivos principais: i) é um movimento migratório sem precedentes para os três países estudados<sup>31</sup>; ii) é reconhecidamente um fluxo migratório misto, o que se espelha na construção da *Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y*

---

<sup>28</sup> Dados obtidos da Plataforma R4V (ACNUR), em 12 de setembro de 2021, indicavam que 1.742.927 venezuelanos na Colômbia e outros 1.043.460 no Peru haviam obtido autorização de residência, solicitado o reconhecimento da condição de refugiado ou sido reconhecidos como refugiados até aquela data. O Brasil ocupa o sétimo lugar no ranking de recebimento de venezuelanos, atrás também dos Estados Unidos, do Chile, do Equador e da Espanha (ACNUR, 2021a).

<sup>29</sup> No Chile, a *Ley de Migración y Extranjería* foi publicada em abril de 2021 e aguardava, em agosto de 2021, a publicação da regulamentação para entrar em vigor (CHILE, 2021); a *Ley Orgánica de Movilidad Humana* do Equador é de janeiro de 2017 (EQUADOR, 2017).

<sup>30</sup> Em 12 de setembro de 2021, havia no Chile 457.324 nacionais venezuelanos, enquanto no Equador estavam 457.324 desses imigrantes (ACNUR, 2021a).

<sup>31</sup> A diáspora haitiana, embora relevante, não possui as mesmas proporções da migração venezuelana por três motivos: i) o número de haitianos que emigraram – 1,8 milhão – é significativamente menor do que o de venezuelanos – cerca de 5,5 milhões – (ONU – Divisão de População, 2020, tabela “total, origin”); ii) o fluxo venezuelano está concentrado em menor espaço temporal (2016 a 2021) em relação ao haitiano (2010 a 2021); e iii) o local de destino dos haitianos engloba países de fora da América Latina (como EUA, França e Canadá – OLSEN-MEDINA *et al.*, 2021), enquanto os venezuelanos estão, em sua maior parte, na América do Sul, especialmente na Colômbia e no Peru (ACNUR, 2021a). Ademais, importa ressaltar que a origem do fluxo haitiano foi o terremoto de 2010, o que os exclui da categoria de deslocamentos forçados que poderia ensejar a categorização de refugiado, motivo pelo qual o grupo sequer é mencionado nos relatórios “Tendências Global” do Acnur.

*Migrantes de Venezuela* (R4V), liderada conjuntamente pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e pela Organização Internacional para as Migrações (OIM); e iii) conseqüentemente, é um fenômeno que vem exigindo respostas dos países receptores em esferas diversas, incluindo a regularidade migratória e as decorrências que ela acarreta.

O método comparado envolve a averiguação entre aspectos específicos das diferentes legislações, possibilitando identificar as formas como eles se assemelham e se diferenciam<sup>32</sup>. Assim, o escopo da análise será examinar, em cada um dos países, o acesso de imigrantes e refugiados a três direitos fundamentais – saúde, educação e trabalho –, escolhidos por dizerem respeito a aspecto básico de sobrevivência (saúde, pelo menos em nível básico e emergencial) e representarem ferramentas primordiais para a inserção de imigrantes e refugiados na sociedade de acolhida (educação e trabalho). Ademais, será verificada a incidência da assistência administrativa e os parâmetros da não devolução, ambos escolhidos por sua importância na configuração da proteção internacional conferida a refugiados.

Ressalte-se que o escopo da análise será predominantemente normativo – ou seja, o foco será o que está previsto em lei, e não como tais direitos se efetivam na prática. Embora a aplicação efetiva dos comandos legais, muitas vezes, represente empecilhos ao exercício de direitos, a perspectiva aqui adotada é a de que o primeiro passo para concretizar garantias é a previsão legal, elemento essencial para a criação da relação jurídica e para o eventual pleito jurisdicional do direito não efetivado.

Importa ressaltar, também, que a comparação de um pequeno número de casos não produz conhecimento universalmente aplicável<sup>33</sup>, motivo pelo qual, desde já, cabe registrar que as conclusões a que chegará este trabalho demandarão estudos futuros que incluam casos adicionais, caso se almeje a generalização. Além disso, os achados aqui encontrados dificilmente poderão ser estendidos a países com normas jurídicas muito distintas das dos três países aqui tratados (os quais possuem leis de migração e refúgio que, em geral, asseguram amplos direitos a imigrantes e refugiados, em conformidade com compromissos internacionais assumidos na matéria).

Por fim, ainda que a discussão aqui proposta tangencie o debate a respeito de categorias migratórias, tais como as capitaneadas por Zeter (2007) e Crawley (2017), não é objetivo deste

---

<sup>32</sup> Reitz (1998, p. 618-9).

<sup>33</sup> Robilant (2016).

trabalho aprofundar esse debate, motivo pelo qual tal temática somente será abordada de maneira superficial em que essa interseção acontece.

Diante de tais esclarecimentos e delimitações, e com vistas a responder à pergunta de pesquisa, este trabalho está organizado em quatro seções, conforme já mencionado. A primeira corresponde a esta introdução. A segunda contextualiza o cenário migratório nos três países mencionados e delinea as previsões normativas quanto ao acesso de imigrantes à saúde, à educação e ao trabalho. Na sequência, apresenta o sistema de refúgio e as regras atinentes a esses mesmos direitos no caso de refugiados e solicitantes de refúgio, além de trazer ponderações sobre a assistência administrativa e a não devolução. A seção seguinte realiza reflexão sobre a resposta dos três países à migração venezuelana, considerando a análise prévia a respeito dos direitos conferidos a imigrantes e a refugiados. Por fim, a conclusão explicita considerações à hipótese de pesquisa levantada, e possíveis caminhos futuros de aperfeiçoamento da abordagem aqui proposta.

## 2 ANÁLISE EM PERSPECTIVA COMPARADA DE COLÔMBIA, PERU E BRASIL MOSTRA PROXIMIDADES – MAS NÃO EQUIVALÊNCIA – ENTRE REFÚGIO E MIGRAÇÃO

### 2.1 O PERFIL MIGRATÓRIO DOS PAÍSES ESTUDADOS

No espaço de poucos anos, o cenário migratório na Colômbia, no Peru e no Brasil passou por mudança significativa. Entre 1990 e 2015, a quantidade de imigrantes recebidos pela Colômbia girou em torno de 100 mil pessoas por ano<sup>34</sup>, e a taxa migratória líquida<sup>35</sup> do país era negativa, indicando que o número de colombianos que saíam do país superava a quantidade de imigrantes que entravam<sup>36</sup>. O fluxo de venezuelanos, que levou 400 mil pessoas para a Colômbia apenas em 2017, elevou a taxa migratória líquida do país para 4.2 por 1000 habitantes no período de 2015 a 2020, o primeiro valor positivo desde o início da série, em 1950<sup>37</sup>.

Em janeiro de 2021, no total acumulado, estimava-se que cerca de 1,7 milhão de venezuelanos estavam no país<sup>38</sup>, dos quais cerca de 760 mil estariam em situação migratória regular<sup>39</sup>. Destes, 19,6 mil eram solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado<sup>40</sup>, e pouco mais de 700 haviam sido reconhecidos como refugiados<sup>41</sup>. Esses números colocaram a Colômbia em segundo lugar entre os países que mais acolheram pessoas deslocadas no mundo, atrás apenas da Turquia<sup>42</sup>.

O mesmo fenômeno ocorreu no Peru. Até 2005, a quantidade de imigrantes recebidos pelo Estado peruano não chegava a 100 mil pessoas por ano; em 2015, pico de entradas até então, houve o registro de 155 mil imigrantes<sup>43</sup>. Em fevereiro de 2018, pouco mais de 33 mil venezuelanos estavam no país, cifra que aumentou para 360 mil em julho do mesmo ano, saltando para cerca de 800 mil em junho de 2019 e atingindo pouco mais de um milhão em

---

<sup>34</sup> ONU – Country Profiles, 2019.

<sup>35</sup> A taxa líquida de migração pode ser definida como o número de imigrantes menos o número de emigrantes durante um período, dividido pela população do país de destino durante esse período. É expresso como o número líquido médio anual de migrantes por 1.000 habitantes (ONU – DINÂMICAS DE POPULAÇÃO, 2019).

<sup>36</sup> Os números aqui expostos são ainda mais expressivos quando se considera que a Colômbia foi, durante muitos anos, a origem de pessoas deslocadas internacionalmente – sem mencionar os deslocados internos. Em 2010, o país figurava em sexto lugar como local de origem de refugiados, momento em que existiam quase 400 mil colombianos buscando proteção em outros países, ao mesmo tempo em que era o país de acolhida de cerca de 200 refugiados (ACNUR, 2011).

<sup>37</sup> ONU – Dinâmicas de População, 2019. Utilizou-se a tabela *Net Migration Rate* (XLSX, 103 KB).

<sup>38</sup> Migración Colombia (2021).

<sup>39</sup> Migración Colombia (2021).

<sup>40</sup> ACNUR (2020a).

<sup>41</sup> ACNUR (2020b).

<sup>42</sup> ACNUR (2020, p. 9).

<sup>43</sup> ONU – Country Profiles (2019).

dezembro do mesmo ano<sup>44</sup>. Como consequência, o Peru passou a figurar, em 2018 e 2019, como o segundo país que mais recebeu pedidos de reconhecimento da condição de refugiado em todo o mundo, atrás somente dos Estados Unidos<sup>45</sup>. Dos mais de um milhão de venezuelanos que estavam no Peru em junho de 2021, cerca de 465 mil possuíam autorização de residência, aproximadamente 530 mil eram solicitantes de refúgio e cerca de 2,5 mil haviam sido reconhecidos como refugiados<sup>46</sup>.

No Brasil, os venezuelanos também trouxeram mudanças. Até o ano de 2016, os picos de solicitação de refúgio tinham ocorrido em 2014 e 2015, com cerca de 28 mil pedidos em cada um desses anos. Em 2017, esse número sobe para mais de 30 mil, ultrapassando a marca dos 80 mil em 2018 e em 2019<sup>47</sup>. As autorizações de residência registradas anualmente também observaram alta: até 2015, o máximo de registros computados havia sido pouco mais de 52 mil. Esse número aumenta para quase 70 mil em 2016 e em 2018, alcançando cerca de 103 mil em 2019<sup>48</sup>. Em setembro de 2020, havia no país cerca de 280 mil venezuelanos, sendo 90,8 mil solicitantes de refúgio, 46,7 mil refugiados reconhecidos e 145 mil com autorização de residência<sup>49</sup>.

Conforme se depreende dos números acima, o fluxo venezuelano vem obrigando as instituições dos três Estados a responder a uma quantidade de imigrantes nunca recebida historicamente. A existência de alternativas institucionais permite flexibilidade aos países para responder a essa nova realidade; e, portanto, avaliar o grau protetivo dessas possibilidades embasa decisão mais consciente em termos de políticas públicas. A seção seguinte se dedica a avaliar o escopo das leis migratórias dos países em questão e o tratamento geral dado por eles a essa pauta.

## 2.2 LEIS MIGRATÓRIAS RECENTES TRATAM FENÔMENOS MIGRATÓRIOS COM PERSPECTIVA PROTETIVA

As normas migratórias são o ponto de partida para entender o tratamento dado pelos Estados aos não nacionais e as alternativas institucionais de que dispõem para responder aos distintos fluxos migratórios. Nesse aspecto, os três países estudados possuem arcabouço

---

<sup>44</sup> ACNUR (2021a).

<sup>45</sup> ACNUR (2020, p. 2 e 39); ACNUR (2019, p. 3 e 42).

<sup>46</sup> ACNUR (2021a); ACNUR (2020a); ACNUR (2020b).

<sup>47</sup> Silva (2021).

<sup>48</sup> Dados obtidos junto à Polícia Federal por meio de pedido apresentado pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), da Lei de Acesso à Informação (LAI).

<sup>49</sup> ACNUR (2021a); ACNUR (2021b); ACNUR (2020a); ACNUR (2020b).

jurídico recente que incorpora importantes mecanismos de garantia de direitos a imigrantes e de promoção de políticas que possibilitem a sua integração à sociedade de acolhida.

Brasil e Peru, ambos com leis de migração de 2017, são casos típicos de mudanças recentes de legislação que romperam com normativos anteriores focados em segurança nacional ao colocar o imigrante como centro das políticas migratórias<sup>50</sup>. No caso do Peru<sup>51</sup>, embora a soberania nacional continue como um dos princípios migratórios<sup>52</sup>, ela passou a ser um entre os vários elementos que norteiam os direitos e as prerrogativas que asseguram aos imigrantes proteções legais e acesso a serviços diversos. Do mesmo modo, o Estatuto do Estrangeiro brasileiro, datado da ditadura militar, considerava o imigrante uma ameaça à estabilidade e à coesão social do país<sup>53</sup>, enquanto a nova Lei de Migração<sup>54</sup> foi construída com ênfase na garantia dos direitos das pessoas migrantes<sup>55</sup>. Na Colômbia, as regras migratórias eram regidas exclusivamente por normas infralegais<sup>56</sup> até a publicação, em agosto de 2021, da lei que estabelece a Política Integral Migratória (PIM)<sup>57</sup>, o que tirou a imigração do tratamento exclusivamente administrativo e a levou para uma abordagem mais abrangente e orgânica.

Entre as muitas semelhanças encontradas nas três legislações, é possível destacar a preocupação com a regularidade migratória<sup>58</sup> daqueles que chegam no país. Na Colômbia, a

---

<sup>50</sup> Blouin (2021, p. 145).

<sup>51</sup> Além dos normativos legais acima mencionados, o Peru conta com uma Política Migratória para o período de 2017 a 2025 (PERU, 2017d). No entanto, o seu maior enfoque são peruanos que querem migrar, que estejam no exterior ou que tenham retornado. Isso é perceptível no fato de apenas um dos cinco objetivos específicos delineados na Política ser direcionado a estrangeiros no Peru, enquanto os demais têm como público-alvo peruanos dentro ou fora do Peru (item 1.4.5.3 do documento). Tal arranjo é condizente com o contexto no qual a política foi lançada – 2017 –, momento em que o Peru ainda era um país que enviava mais migrantes do que os recebia. Como o foco deste trabalho são imigrantes que estejam no Peru, o estudo será direcionado à Lei de Migração, e não à Política Migratória.

<sup>52</sup> Peru (2017b), Título Preliminar, artigo II.

<sup>53</sup> Oliveira (2017, p. 171-174).

<sup>54</sup> Brasil (2017b).

<sup>55</sup> Oliveira (2017, p. 174). Existem, porém, discussões sobre eventuais retrocessos ocorridos com a edição do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamentou a Lei de Migração. A esse respeito, conferir Wermuth (2020) e Ramos *et al.* (2017).

<sup>56</sup> Colombia (2015) e Colombia (2019a).

<sup>57</sup> Colombia (2021b).

<sup>58</sup> Neste trabalho, a situação de regularidade/irregularidade será tratada considerando a autorização conferida ao imigrante para entrar e permanecer no país de destino, em conformidade com as regras por este estabelecidas (OIM, 2019, p. 133). Uma das consequências da regularidade é o acesso a documentos emitidos por esse país (ou a ausência de tais documentos, no caso dos irregulares). A importância do documento vai além da questão legal: além de cumprir a finalidade oficial de tornar a pessoa visível, passível de controle e legítima para o Estado, o documento “faz o cidadão”, de modo que a sua ausência acaba por “[...] demover, despossuir, negar e esvaziar o reconhecimento social do indivíduo que não possui o documento exigido em determinados contextos”; o documento, portanto, tem o poder de criar o indivíduo para que ele seja único, e o contraponto de sua exigência é a penalização por não possuí-lo (PEIRANO, 2006, p. 26-27). Embora o enfoque deste trabalho sejam os aspectos legais decorrentes da regularização migratória, é essencial reconhecer que o acesso a documentos envolve pautas muito mais amplas, estando também relacionado a questões de identidade.

migração regular entra nas diretrizes da PIM<sup>59</sup>, e há previsão de flexibilização documental em circunstâncias excepcionais, com vistas à promoção da regularização<sup>60</sup>; no Peru, entre os princípios da política migratória está a formalização migratória, que prevê a regularização como ação permanente voltada à proteção da pessoa humana e à prevenção de situações de vulnerabilidade<sup>61</sup>; no Brasil, a promoção da entrada regular e da regularização documental está listada entre os princípios e diretrizes que regem a política migratória do país<sup>62</sup>.

Outro aspecto importante diz respeito à forma como os normativos abordam a questão da eventual vulnerabilidade do imigrante. Enquanto a lei brasileira a menciona para autorizar a isenção de taxas a esses grupos<sup>63</sup>, as legislações colombiana e peruana dão um passo a mais ao definir o que seria vulnerabilidade<sup>64</sup>. O normativo peruano oferece, ainda, comandos e diretrizes sobre as medidas de proteção a serem adotadas, e abre a possibilidade para que se conceda autorização de permanência temporária a essas pessoas<sup>65</sup>. Previsões dessa natureza reforçam a atenção que o Estado procurou ter especialmente no caso de imigrantes em situação que demanda maior atenção e proteção. Ademais, explicitar conceitos como esse contribui para orientar a atuação do gestor público na implementação de tais preceitos legais, gerando parâmetros mais concretos para a aplicação da discricionariedade inerente à atividade administrativa do serviço público.

Outras semelhanças nas três legislações que representam avanços na pauta migratória são as previsões referentes à não discriminação do imigrante<sup>66</sup>; às medidas específicas no caso de crises ou situações de acolhida humanitária<sup>67</sup>; e à não criminalização da migração, no caso peruano<sup>68</sup> e brasileiro<sup>69</sup>. Destaque-se, ainda, que em todos os países a imigração é vista como um fenômeno transversal, intersetorial e multidimensional<sup>70</sup>, o que significa o reconhecimento

---

<sup>59</sup> (COLOMBIA, 2021b, art. 3º, 1).

<sup>60</sup> (COLOMBIA, 2021b, art. 14).

<sup>61</sup> (PERU, 2017b), Título preliminar, art. XII.

<sup>62</sup> (BRASIL, 2017b, art. 3º, V).

<sup>63</sup> (BRASIL, 2017b, art. 3º, V).

<sup>64</sup> (COLOMBIA, 2021b, art. 7º, 26; PERU, 2017b, Art. 11).

<sup>65</sup> (PERU, 2017c, Título X).

<sup>66</sup> (COLOMBIA, 2021b, art. 4º, 19 e art. 40, g; PERU, 2017b, Títulos Preliminares – Princípios, art. VIII; BRASIL, 2017b, art. 3º, II, IV, IX e art. 4º, VIII, X, XI).

<sup>67</sup> (COLOMBIA, 2021b, art. 5º; PERU, 2017b, arts. 23 e 29.2, k; BRASIL, 2017b, art. 3º, VI e outros).

<sup>68</sup> (PERU, 2017b, Títulos Preliminares – Princípios, art. VII).

<sup>69</sup> (BRASIL, 2017b, art. 3º, III).

<sup>70</sup> (COLOMBIA, 2021b, art. 4º, 8; PERU, 2017b, Títulos Preliminares – Princípios, art. IX). Diferentemente do que ocorre nos dois países mencionados, a legislação brasileira não menciona explicitamente termos como integralidade ou intersetorialidade; no entanto, os arts. 3º e 4º da Lei de Migração (BRASIL, 2017b) mencionam as diferentes esferas que se relacionam aos direitos dos migrantes, mostrando a preocupação legislativa com a abrangência e a diversidade da pauta.

de sua complexidade e a necessidade de que seja tratada de maneira conjunta pelos diferentes órgãos estatais.

Além dos princípios e diretrizes que norteiam a pauta migratória, os três países estabelecem regras de autorização de residência para os imigrantes. Dito de maneira simplificada, todos possuem autorizações de residência temporárias e permanentes, havendo a possibilidade de mudança de uma categoria para outra se cumpridos os requisitos legais. Na Colômbia, um imigrante deve portar ou um visto de imigrante (tipo M), que autoriza residência por até 3 anos<sup>71</sup>; ou um visto de residente (tipo R), cuja obtenção está majoritariamente condicionada a tempo de estadia contínua com o visto M<sup>72</sup>. No Peru, existem diferentes tipos de qualidade migratória<sup>73</sup>, as quais são divididas em temporárias e de residência, cada uma delas organizada em diversas subcategorias<sup>74</sup>. No Brasil, existem diversos tipos de autorização de residência<sup>75</sup>, que podem ser de caráter temporário ou por prazo indeterminado<sup>76</sup>.

Os três países estudados, portanto, possuem marcos legais bem definidos sobre migração, caracterizados por sua abrangência e pelo foco no imigrante. A partir desse arcabouço legal mais amplo, cabe analisar se os princípios elucidados se refletem em direitos e garantias aos imigrantes nos três países. Esse será o objeto de análise da próxima seção.

### 2.3 LEIS MIGRATÓRIAS RECENTES GARANTEM AMPLOS DIREITOS A IMIGRANTES

Para além de questões principiológicas, a proteção a imigrantes depende da concretização de certas garantias específicas; e, nesse aspecto, a Colômbia se distancia dos outros dois países. No Brasil e no Peru, há previsão expressa de que os direitos previstos em lei são assegurados ainda que os seus titulares estejam em situação migratória irregular; na Colômbia, porém, certos direitos são inacessíveis para quem não está regularizado no país. A depender do grau de dificuldade para obter regularização, tal distinção pode ser determinante no tratamento conferido aos não nacionais.

---

<sup>71</sup> (COLOMBIA, 2017c, art. 18).

<sup>72</sup> (COLOMBIA, 2017c, art. 21).

<sup>73</sup> (PERU, 2017b, art. 28).

<sup>74</sup> (PERU, 2017b, art. 29 com as alterações dadas por PERU, 2017c; PERU, 2017c, arts. 67 e ss).

<sup>75</sup> (BRASIL, 2017b, art. 30).

<sup>76</sup> (BRASIL, 2017c, art. 73, §4º e art. 74). Eventuais mudanças de categorias podem ser pleiteadas em território brasileiro e independentemente da condição migratória do requerente (BRASIL, 2017b, art. 123). Isso significa que não é necessário que um imigrante saia do país para regularizar a sua situação migratória.

No que diz respeito ao exercício de atividade remunerada (ao menos no mercado formal), os três países se aproximam ao vinculá-la ao tipo de visto obtido pelo imigrante. No Peru, as categorias migratórias transitórias não permitem a realização de atividades que gerem renda de fonte peruana<sup>77</sup>, e tal autorização nas categorias de residente varia de acordo com cada subcategoria<sup>78</sup>; todos os trabalhadores, no entanto, mesmo em situação de irregularidade migratória, podem exercer seus direitos frente ao empregador<sup>79</sup>. Com poucas exceções (como o do visto de visita e o de tratamento de saúde)<sup>80</sup>, os imigrantes podem exercer atividades remuneradas no Brasil<sup>81</sup>, ainda que, em alguns casos, tais atividades devam ser compatíveis com a finalidade do visto<sup>82</sup>. Do mesmo modo, na Colômbia, a realização de atividade, ocupação ou ofício com fins econômicos, seja por contratação ou de maneira autônoma, somente pode ocorrer se o imigrante portar visto que autorize esse tipo de atividade<sup>83</sup>.

No exercício de outros direitos, porém, existem diferenças de tratamento entre os países. A Lei de Migrações peruana estabelece o exercício de direitos fundamentais – tais como o acesso à saúde, à educação e ao trabalho – em igualdade de condições que os nacionais, salvo eventuais vedações legalmente estabelecidas<sup>84</sup>; e imigrantes podem acessar os serviços de saúde e educação públicas mesmo quando em situação de irregularidade<sup>85</sup>. Da mesma forma, a Lei de Migração brasileira explicitamente prevê, entre as garantias conferidas aos imigrantes, direitos como o de acesso a serviços públicos de saúde e educação sem distinção em termos de condição migratória<sup>86</sup>. Ressalte-se, novamente, que essa é a previsão normativa, não sendo o objetivo deste trabalho adentrar na maneira cotidiana como o acesso a esses direitos se concretiza e na averiguação de eventuais restrições de caráter administrativo que possivelmente ocorrem.

---

<sup>77</sup> (PERU, 2017c, art. 68).

<sup>78</sup> (PERU, 2017c, arts. 79 a 980).

<sup>79</sup> (PERU, 2017c, art. 11).

<sup>80</sup> (BRASIL, 2017b, arts. 13, §1º, e 17, parágrafo único; BRASIL, 2017c, arts. 29, §1º; 35, §3º; 41; e 144, §5º).

<sup>81</sup> (BRASIL, 2017c, arts. 36, §3º; 38; 45, §3º; 56; 89; 145, §2º; 153, §10; e 156, §5º).

<sup>82</sup> (BRASIL, 2017c, arts. 34, §4º; 37, §2º; 39, §1º; 46, §3º; 55; 57, §1º; 143, §4º; 146, §6º; e 147).

<sup>83</sup> (COLOMBIA, 2015, art. 2.2.1.11.5.1).

<sup>84</sup> (PERU, 2017b, art. 9)º. Ainda que essa lei tenha possibilitado amplo exercício de atividade laboral, segue vigente a Lei de Contratação de Trabalhadores Estrangeiros, que estabelece regras específicas para a aprovação do contrato de trabalho e da documentação de estrangeiros e define limites à contratação de imigrantes (BLOUIN, 2021). Tais requisitos não impedem, necessariamente, o acesso de imigrantes ao mercado de trabalho formal, e existem exceções às quotas legalmente definidas; no entanto, o normativo em questão pode, potencialmente, desestimular contratações de estrangeiros. Isso porque as empresas precisam submeter-se a procedimentos específicos para concretizar essas admissões, o que significa o dispêndio de tempo e de recursos – algo que talvez não estejam dispostas a fazer para a contratação de perfis especializados.

<sup>85</sup> (PERU, 2017c, arts. 7 e 8). Embora haja essa previsão legal, pessoas em situação migratória regular têm maior facilidade para acessar esses serviços (USCATEGUI *et al.*, p. 120), até mesmo em razão das regulamentações específicas de cada área, que estabelecem exigências particulares quanto aos documentos que estrangeiros devem apresentar (BLOUIN, 2018).

<sup>86</sup> (BRASIL, 2017b, art. 4º, §1º).

Na Colômbia, no entanto, o exercício desses direitos é fortemente vinculado à regularização migratória<sup>87</sup>. No acesso à educação, embora não exista uma política diferenciada em razão de origem nacional, as instituições de ensino exigem dos estudantes estrangeiros o visto que os permita realizar o curso para o qual desejam se matricular, obrigação cujo descumprimento resulta em sanção econômica ao estabelecimento<sup>88</sup>. Tal exigência dificulta a matrícula de estudantes em situação migratória irregular; e, mesmo quando estes de alguma maneira conseguem ser matriculados, há barreiras relacionadas à obtenção de títulos, diplomas e certificados<sup>89</sup>.

Em razão de tais dificuldades, a questão foi judicializada, o que levou a Corte Constitucional colombiana a decidir que a exigência de visto para a realização de estudos seria razoável pelos seguintes motivos: em primeiro lugar, estaria de acordo com o propósito da política migratória ao prever diferentes tipos de visto, que é controlar os motivos pelos quais as pessoas ingressam no território colombiano; em segundo lugar, a exigência de visto é um requisito necessário para que as instituições educativas possam certificar os alunos estrangeiros, já que o visto também funciona como forma de identificação; por fim, essa exigência promove o cumprimento do dever legal, que compete a todos que estão em território colombiano, de ter um documento de identificação válido. O Tribunal considerou, assim, que a prestação do serviço de educação demanda uma regularização migratória mais estável, motivo pelo qual se justifica a exigência de visto<sup>90</sup>.

O acesso à educação, portanto, é acessível a imigrantes – mas somente àqueles que tenham condição migratória regular. A Corte Constitucional, em sua decisão, poderia ter decidido pela flexibilização da exigência documental, com vistas ao acesso de crianças e adolescentes a um direito fundamental. Ao valorar princípios e direitos, eventual decisão nesse sentido estaria respaldada tanto pela Constituição colombiana, que prevê a educação como um direito fundamental de crianças e adolescentes<sup>91</sup>, quanto por tratados internacionais dos quais a Colômbia é parte, e pelos quais os Estados se comprometem a promover os direitos humanos

---

<sup>87</sup> A lei migratória colombiana, apesar de recente, não alterou o entendimento que será delineado nesta sessão sobre o exercício de direitos de imigrantes em situação irregular: ao mencionar os direitos da PIM, o art. 84, 2, se refere a estrangeiros que se encontrem de forma regular no país, o que parece reforçar a separação entre os dois tipos de imigrantes (COLOMBIA, 2021b).

<sup>88</sup> (COLOMBIA, 2017a; COLOMBIA, 2015, art. 2.2.1.11.5.2).

<sup>89</sup> (COLOMBIA, 2021a, pág. 9).

<sup>90</sup> (COLOMBIA, 2017a, itens 152 e 154).

<sup>91</sup> (COLOMBIA, 1991, art. 44).

fundamentais<sup>92</sup>. Ao privilegiar e ratificar a exigência de visto, porém, a Corte priorizou a regularidade migratória e reforçou tanto o arcabouço do sistema migratório em si, como o ônus incidente sobre o imigrante de cumprir os requisitos para acessar os vistos previstos na legislação.

A situação muda sensivelmente no que diz respeito ao acesso à saúde. Também após judicialização da questão, a Corte Constitucional consolidou o entendimento de que todas as pessoas que estão em território colombiano possuem direito de receber atenção básica e de urgência, independentemente de status migratório<sup>93</sup>. A decisão foi fundamentada em dois pilares: na previsão constitucional que estabelece a todos a garantia de acesso a serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde<sup>94</sup>; e no princípio de direito internacional da não discriminação, o que possibilitaria a todos os migrantes, regularizados ou não, o direito à saúde<sup>95</sup>.

A decisão apontou, ainda, para responsabilidades que devem ser assumidas tanto pelos imigrantes, quando pelo Estado: a Corte enfatizou que a garantia de acesso à atenção básica e de urgência não exime os imigrantes irregulares de empreender esforços para regularizar-se no país; no entanto, o Tribunal também considerou urgente a revisão das normas de acesso à saúde de imigrantes irregulares. Isso porque as regras atuais imporiam uma carga desproporcional a essas pessoas no acesso à saúde, o que não seria condizente com a obrigação do Estado de adotar medidas eficazes para garantir o mais alto nível possível de saúde física e mental de todos os imigrantes, estejam eles regulares ou não no território<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> É o caso, por exemplo, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. O primeiro foi aprovado na Colômbia pela Lei nº 74, de 26 de dezembro de 1968 (COLOMBIA, 1968); e o segundo foi ratificado pelo país em 1973 (OEA, 1969).

<sup>93</sup> Segundo a Corte, a atenção a urgências – que inclui a adoção de medidas coletivas eficazes com foco na saúde pública (vacinação, atenção a doenças de contágio direto) – é necessária para garantir o propósito preventivo, proteger a saúde e a salubridade públicas e promover o bem-estar geral não apenas de quem chega ao país, mas também da comunidade que recebe essas pessoas (COLOMBIA, 2018, item 40).

<sup>94</sup> (COLOMBIA, 1991, art. 49).

<sup>95</sup> Merece especial atenção o item 33, no qual o Tribunal afirma que as barreiras e as condições enfrentadas pelos imigrantes para acessar os serviços de saúde devem subsidiar a revisão do normativo atual e a expedição de novas regulamentações por parte das autoridades responsáveis. Isso, no entanto, não impede reiterar que os imigrantes, incluindo os que estejam em situação migratória irregular, têm a obrigação de cumprir com os deveres que a política migratória lhes impõe; assim, eles devem procurar regularizar a sua situação migratória para obter um documento de identificação válido e iniciar o processo de filiação ao sistema de saúde no país (COLOMBIA, 2018).

<sup>96</sup> “Desse modo, a Corte considera urgente que o Governo Nacional revise o normativo vigente sobre o alcance do direito à saúde dos migrantes irregulares na Colômbia, a fim de que se adotem medidas para reduzir a carga desproporcional atualmente imposta a essa população. Por exemplo, as já mencionadas cargas relativas às imensas limitações econômicas que existem para entrar na Colômbia por vias regulares e, conseqüentemente, para filiar-se ao sistema de saúde. Por esse motivo, como mencionado em momentos anteriores, o Governo colombiano tem a obrigação de adotar medidas eficazes para assegurar o mais alto nível possível de saúde física e mental de todos os imigrantes, sem importar a sua situação de irregularidade” (COLOMBIA, 2018 – tradução livre).

Ainda que educação e saúde possam ser consideradas direitos humanos que devam estar ao alcance de todos<sup>97</sup>, a concretização de tal preceito se torna mais palpável quando ocorre a respectiva incorporação nos ordenamentos jurídicos nacionais. Por mais que imigrantes possam ter dificuldades práticas no Brasil e no Peru, ao menos nesses países já está definida qual deve ser a atuação dos operadores do direito e dos prestadores de serviços ao lidar com alguém que esteja em situação migratória irregular. Na Colômbia, onde a regularidade migratória é crucial, o desafio para os imigrantes passa a ser o acesso a documentos, mais até do que o exercício de certos direitos.

O quadro abaixo sintetiza o tratamento legal conferido a imigrantes quanto à saúde (ao menos em termos de assistência básica e emergencial), à educação e ao acesso a emprego formal nos três países:

**Quadro 1** - Tratamento legal conferido a imigrantes quanto à saúde, à educação e ao acesso a emprego formal

<b>País</b> <b>Direitos</b>	<b>Público-alvo</b>	<b>Saúde</b>	<b>Educação</b>	<b>Emprego formal</b>
<b>Colômbia</b>	Imigrantes	Sim	Regulares	Regulares
<b>Peru</b>	Imigrantes	Sim	Sim	Regulares
<b>Brasil</b>	Imigrantes	Sim	Sim	Regulares

Diante da dificuldade de cumprir os requisitos para obter autorização de residência pelas leis migratórias, muitos estrangeiros recorrem ao sistema de refúgio para regularizar-se no país de acolhida. Esse é um dos pontos em que os sistemas de migração e de refúgio se cruzam. O refúgio é uma proteção, e não uma forma de regularização migratória; no entanto, esta é uma das consequências decorrentes de tal proteção, e o aspecto mais evidente e imediato para quem se torna um solicitante de refúgio. O pedido de refúgio, assim, é muitas vezes motivado pela busca da regularidade, o que gera confusão entre os dois institutos. A seção seguinte busca esclarecer o conceito de refúgio e mostrar como os países estudados o incorporaram internamente.

---

<sup>97</sup> A categorização dos direitos aqui analisados – saúde, educação, trabalho – como direitos humanos que devem ser usufruídos por qualquer ser humano, independentemente de suas características (inclusive regularidade migratória), foi enfatizado em várias das entrevistas realizadas.

## 2.4 CONCEITOS E PRINCÍPIOS DA CONVENÇÃO DE CARTAGENA QUE FORAM INCORPORADOS PELOS PAÍSES ANALISADOS

A Colômbia, o Peru e o Brasil reconhecem os principais marcos internacionais sobre o direito dos refugiados: todos ratificaram a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951; aderiram ao Protocolo de 1967<sup>98</sup>; e incorporaram definições da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984. Assim, todos os três países possuem, ao menos, duas definições de refugiados: uma clássica, em consonância com a Convenção de 1951; e uma ampliada, que incorpora os preceitos de Cartagena. No primeiro caso, a redação é muito semelhante para os três países: é refugiado quem possui fundado temor de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política<sup>99</sup>. Na definição ampliada, Colômbia e Peru mantiveram, em seus normativos, expressões presentes na declaração de Cartagena, como agressão estrangeira e conflitos internos<sup>100</sup>, enquanto o Brasil optou pela formulação sintética de “grave e generalizada violação de direitos humanos”<sup>101</sup>.

A Colômbia acrescenta uma terceira definição de refugiado ao explicitar como tal quem poderia ser submetido a tortura ou a outras formas de tratamento ou penas cruéis, desumanas ou degradantes<sup>102</sup>. O Peru, por sua vez, coloca em evidência o refúgio *sur place*, que contempla pessoas que já estavam no território peruano por outro motivo, mas que, por causas supervenientes, passaram a ter fundado temor de perseguição pelos motivos elencados na primeira definição<sup>103</sup>.

O processo de determinação da condição de refugiado é muito semelhante nos três países em alguns aspectos: em todos eles, o processo é instruído ou decidido por um órgão

---

<sup>98</sup> Os Estados-parte da Convenção e do Protocolo podem ser consultados em documento do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) disponível no link: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506.pdf>.

<sup>99</sup> (COLOMBIA, 2015, Artigo 2.2.3.1.1.1, a; PERU, 2002, art. 3º, a; BRASIL, 1997, art. 1º, I e II).

<sup>100</sup> (COLOMBIA, 2015, art. 2.2.3.1.1.1, b; PERU, 2002, art. 3º, b).

<sup>101</sup> (BRASIL, 1997, art. 1º, III). Ao trazer relato histórico sobre a Lei de Refúgio, Andrade (2017) conta sobre as dinâmicas que resultaram no texto que incorporou os preceitos de Cartagena.

<sup>102</sup> (COLOMBIA, 2015, art. 2.2.3.1.1.1, c).

<sup>103</sup> (PERU, 2002, art. 3º, c).

colegiado<sup>104</sup>, de cuja decisão cabe recurso<sup>105</sup>; os solicitantes de refúgio adquirem regularidade migratória uma vez que seus pedidos são recebidos, e possuem autorização de permanecer no território nacional até a decisão de seu pedido<sup>106</sup>; em todos há as cláusulas de exclusão, que estabelecem os motivos pelos quais uma pessoa não poderá ser reconhecida como refugiada<sup>107</sup>; e há clara definição das hipóteses que levam à cessação<sup>108</sup> da condição de refugiado.

É possível identificar, em cada uma das legislações, medidas que ofereceram maior grau de proteção seja aos solicitantes como um todo, seja a grupos específicos de solicitantes, que não necessariamente se repetem nas outras. Na Colômbia, existem procedimentos específicos para solicitações de refúgio apresentada por mulheres, crianças e adolescentes<sup>109</sup>. No Peru, a lei expressamente prevê que a decisão poderá ser a favor do solicitante quando existir dúvidas na análise do caso<sup>110</sup>. A aplicação do benefício da dúvida em favor do requerente é sugerida pelo ACNUR em seu manual de procedimentos<sup>111</sup>; dos três países aqui estudados, no entanto, o Peru é o único que consolidou esse entendimento em sua legislação, trazendo mais segurança jurídica para os solicitantes. A lei brasileira, por sua vez, é a única que regulamenta a relação entre o processo de refúgio e eventual processo de extradição<sup>112</sup>, o que contribui para orientar a atuação

---

<sup>104</sup> Na Colômbia, o processo de determinação da condição de refugiado é instruído pela Comissão Assessora para a Determinação da Condição de Refugiado (Conare), composta por servidores do quadro do Ministério das Relações Exteriores e responsável por elaborar parecer opinativo sobre cada caso para decisão do Ministro das Relações Exteriores (COLOMBIA, art. 2015, art. 2.2.3.1.2.1). No Peru, os processos de refúgio são geridos e analisados pela Comissão Especial para os Refugiados (CEPR), composta por três membros com direito a voto – dois do Ministério das Relações Exteriores e um da Polícia Nacional –, e dois sem direito a voto – o Secretário-Executivo da Comissão e o Acnur (PERU, 2002, art. 7º). A estrutura do sistema de refúgio conta, também, com a Comissão Revisora para Assuntos de Refugiados, órgão responsável por decidir os recursos interpostos às decisões da CEPR (PERU, 2002, art. 8º). No Brasil, a decisão sobre os pedidos de refúgio cabe ao Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), composto por sete membros votantes (representantes do Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Departamento de Polícia Federal e organização não-governamental) e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o qual possui apenas voz (BRASIL, 1997, art. 14).

<sup>105</sup> (COLOMBIA, 2015, art. 2.2.3.1.6.11; PERU, 2002, art. 17 e 18 – o Peru tem um passo adicional, correspondendo ao pedido de reconsideração antes do recurso); (BRASIL, 1997, arts. 28-32).

<sup>106</sup> (COLOMBIA, 2015, art. 2.2.1.11.4.9; PERU, PERU, 2003, art. 41; PERU, 2002, art. 5.2; BRASIL, 1997, art. 21).

<sup>107</sup> (COLOMBIA, 2015, art. 2.2.3.1.7.1; PERU, 2002, art. 4º; BRASIL, 1997, art. 3º). Observa-se que as cláusulas de exclusão colombianas são mais alinhadas à Convenção, uma vez que Peru e Brasil ampliaram a sua possibilidade de incidência ao incluir, por exemplo, o crime hediondo e o tráfico de drogas, no caso da legislação brasileira, e o cometimento de crime comum dentro do território nacional, no caso do Peru. Ao menos no Brasil, essa ampliação do escopo das cláusulas de exclusão em relação ao definido na Convenção gera debates sobre se tal dispositivo seria constitucional (BRAUNER, 2019; CONARE, 2018).

<sup>108</sup> (COLOMBIA, 2015, art. 2.2.3.1.8.2; PERU, 2002, art. 33; BRASIL, 1997, art. 38).

<sup>109</sup> (COLOMBIA, 2015, arts. 2.2.3.1.6.4 e 2.2.3.1.6.5).

<sup>110</sup> (PERU, 2002, art. 16).

<sup>111</sup> Para mais informações sobre a aplicação do benefício da dúvida no processo de determinação da condição de refugiado, sugere-se consultar Acnur (2011), Segunda Parte, B. 2.

<sup>112</sup> (BRASIL, 1997, arts. 33-35).

de operadores do direito e servidores públicos quando ambos os processos ocorrem concomitantemente<sup>113</sup>.

Ao ter o seu pedido de refúgio recebido, a pessoa se torna um solicitante de reconhecimento da condição de refugiado, termo que vem sendo utilizado neste trabalho como sinônimo de solicitante de refúgio. Os direitos desses solicitantes variam de acordo com o país em que estão. Na Colômbia, uma vez aceito o pedido de refúgio, é expedido um salvo-conduto que autoriza o solicitante e seus familiares a permanecer em território nacional até a decisão sobre o seu caso. O salvo-conduto, no entanto, poderá limitar a circulação de seu titular a determinados locais do território nacional<sup>114</sup>. Ademais, embora os solicitantes tenham acesso à educação e à saúde<sup>115</sup>, eles não podem trabalhar e nem abrir conta em banco, pois, para isso, é necessário ter um documento de regularização<sup>116</sup>.

Tais restrições não ocorrem nos outros dois países, onde os solicitantes de refúgio, até mesmo por estarem em condição migratória regular, possuem os mesmos direitos que os demais imigrantes. A legislação peruana tem previsão explícita de que os solicitantes podem trabalhar<sup>117</sup>, e não há referências a eventual restrição de circulação nos normativos de refúgio ou de imigração, do que se depreende que todos possuem livre trânsito em território nacional<sup>118</sup>. Do mesmo modo, no Brasil, a lei menciona que solicitantes de refúgio podem exercer atividade

---

<sup>113</sup> Buscas no site do Supremo Tribunal Federal indicam que, ao menos no Brasil, é comum a ocorrência de processos de extradição de solicitantes de refúgio. Exemplo de discussão dessa natureza pode ser consultada no processo de extradição nº 1555, que corresponde ao posicionamento mais recente do Tribunal sobre o tema (BRASIL, 2021c).

<sup>114</sup> (COLOMBIA, 2015, art. 2.2.1.11.4.9).

<sup>115</sup> O salvo-conduto de que são titulares autoriza acesso a esses serviços, como indica o portal de ajuda do Acnur. Disponível em: <https://help.unhcr.org/colombia/derechos-y-obligaciones/solicitantes-de-asilo>.

<sup>116</sup> Segundo explica o Acnur, o documento que os solicitantes recebem não lhes permite sair do país e não corresponde a uma autorização de trabalho (Porta de ajuda do Acnur: <https://help.unhcr.org/colombia/solicitando-la-condicion-de-refugiado/solicitud-de-la-condicion-de-refugiado>) (RÍO *et al.*, 2020).

<sup>117</sup> (PERU, 2002, art. 14.2). Apesar da previsão legal, a quantidade de solicitantes de refúgio que chegaram ao Peru ultrapassou a capacidade de emissão do documento provisório acima mencionado. Como consequência, a Comissão Especial para os Refugiados (CEPR) está entregando, de maneira provisória, uma carta de Autorização de Trabalho a essas pessoas. A emissão desse documento não possui uma base legal e, portanto, não serve para formalizar uma relação laboral decorrente de contrato de trabalho. O documento, assim, acaba sendo fator adicional que contribuiu para que essas pessoas estejam no mercado informal de trabalho (BLOUIN *et al.*, 2019).

<sup>118</sup> A Constituição peruana incorpora o princípio básico da legalidade de que ninguém está obrigado a fazer o que a lei não manda, nem impedido de fazer o que ela não proíbe (PERU, 1993, art. 24, a).

remunerada<sup>119</sup> e pleitear a abertura de conta bancária<sup>120</sup>; além disso, todos os imigrantes<sup>121</sup> têm direito à livre circulação em território nacional<sup>122</sup>.

A tabela abaixo sintetiza a situação dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado nos três países em termos de acesso à saúde, à educação e ao emprego formal:

**Quadro 2** - Situação dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado

<b>País</b> <b>Direitos</b>	<b>Público-alvo</b>	<b>Saúde</b>	<b>Educação</b>	<b>Emprego formal</b>
<b>Colômbia</b>	Solicitantes de refúgio	Sim	Sim	Não
<b>Peru</b>	Solicitantes de refúgio	Sim	Sim	Sim
<b>Brasil</b>	Solicitantes de refúgio	Sim	Sim	Sim

Ainda que os solicitantes de refúgio sejam contemplados com regularidade migratória e direitos, o acesso ao sistema de refúgio varia significativamente entre os países estudados. Enquanto no Peru e no Brasil uma pessoa se torna solicitante tão logo apresente o pedido de refúgio<sup>123</sup>, na Colômbia, esse pedido passa por etapa prévia antes de ter o seu mérito analisado<sup>124</sup>, a qual será aqui tratada como um juízo de admissibilidade. Os pedidos de refúgio serão inadmitidos, entre outros, quando o solicitante pretende abusar da figura do refúgio, ao induzir a erro os funcionários competentes, ou quando as motivações para solicitar refúgio não correspondem de maneira evidente com nenhuma das previsões legais<sup>125</sup>.

Assim, ainda que o solicitante de refúgio tenha condição migratória regular na Colômbia (algo essencial, como visto anteriormente, para assegurar o exercício de seus direitos), acessar tal condição se torna um dos principais empecilhos no país, o que é perceptível pelo baixo número de solicitantes que aguardam a análise de seu pedido.

Colômbia, Peru e Brasil, portanto, possuem arcabouços semelhantes em termos de definições e procedimentos de determinação da condição de refugiado, embora tenham algumas

<sup>119</sup> (BRASIL, 1997, art. 21, §1º).

<sup>120</sup> (BRASIL, 2017c, art. 119, §3º, III).

<sup>121</sup> Segundo a Lei de Migração, imigrante é “pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil” (BRASIL, 2017b, art. 1º, §1º, II); como o solicitante de refúgio reside no Brasil de maneira temporária, ele está incluído nessa categoria e, portanto, está abrangido pelo disposto na Lei de Migração.

<sup>122</sup> (BRASIL, 2017b, art. 4º, inc. II).

<sup>123</sup> Essa afirmação é corroborada tanto pela elevada quantidade de solicitantes de refúgio existentes nos dois países (ACNUR; OIM, 2020a), quanto por informações apresentadas pelas pessoas entrevistadas.

<sup>124</sup> (COLOMBIA, 2015, art. 2.2.3.1.6.3, item 2).

<sup>125</sup> (COLOMBIA, 2015, art. 2.2.3.1.6.3).

diferenças quanto aos direitos conferidos aos solicitantes de refúgio, e mesmo em relação ao acesso ao sistema de refúgio. A próxima seção tratará da situação daqueles que são reconhecidos como refugiados.

## 2.5 SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS DE DIREITOS DE IMIGRANTES E REFUGIADOS, COM DESTAQUE PARA A RESTRIÇÃO A REFUGIADOS DA ASSISTÊNCIA ADMINISTRATIVA

A preocupação em assegurar os direitos de pessoas reconhecidas como refugiadas e promover mecanismos de incentivo à sua integração na sociedade está presente na legislação dos três países.

Em todos eles, o refugiado reconhecido é direcionado para o sistema migratório, o que pode ser visto como uma forma de aproximar os dois institutos. Na Colômbia, uma pessoa reconhecida como refugiada adquire primeiro o visto tipo M<sup>126</sup> e posteriormente o visto tipo R<sup>127</sup>, de modo que sua situação migratória passa a ser exatamente igual a de outros imigrantes da mesma categoria, plenamente amparado em termos de exercício de direitos e de acesso a serviços<sup>128</sup>. No Peru, o refugiado reconhecido deve solicitar a sua inscrição no Registro de Informação Migratória (RIM) e a expedição do *carne de extranjería*<sup>129</sup>, passando a ter a qualidade de residente na subcategoria “convênios internacionais”<sup>130</sup>. E, no Brasil, os refugiados reconhecidos passam a ter autorização de residência por prazo indeterminado<sup>131</sup> sob o amparo legal da Lei nº 9.474/1997 ou da Lei nº 13.445, art. 30, inciso II, alínea “e”. Essa afluência do refúgio para o sistema migratório assegura igualdade, no âmbito normativo, a imigrantes e refugiados em termos de acesso à saúde, à educação e ao exercício de atividade remunerada, conforme se percebe na tabela abaixo.

---

<sup>126</sup> (COLOMBIA, 2017c, art. 17, item 4).

<sup>127</sup> Os refugiados, no caso, podem solicitar esse tipo de visto caso tenha permanecido em território colombiano de forma contínua e ininterrupta por cinco anos como titular do visto tipo M (COLOMBIA, 2017b, art. 21, item 4, alínea “a”).

<sup>128</sup> Embora certos titulares de visto M e R possam ter restrições em termos de atividades laborais, os refugiados que portam esses vistos possuem autorização aberta de trabalho (COLOMBIA, 2017c, arts. 20, item 1, 22 e 23).

<sup>129</sup> (PERU, 2017b, art. 41).

<sup>130</sup> (PERU, 2017b, art. 29.2).

<sup>131</sup> (BRASIL, 2017c, art. 156, §2a).

**Quadro 3** – Direitos a saúde, educação e emprego formal em relação aos imigrantes e refugiados

<b>País</b> <b>Direitos</b>	<b>Público-alvo</b>	<b>Saúde</b>	<b>Educação</b>	<b>Emprego formal</b>
<b>Colômbia</b>	Imigrantes	Sim	Regulares	Regulares
	Refugiados	Sim	Sim	Sim
<b>Peru</b>	Imigrantes	Sim	Sim	Regulares
	Refugiados	Sim	Sim	Sim
<b>Brasil</b>	Imigrantes	Sim	Sim	Regulares
	Refugiados	Sim	Sim	Sim

Há outros aspectos, no entanto, em que o tratamento a imigrantes e refugiados se diferencia. Os refugiados são beneficiados por certas regras que, ao espelhar as diretrizes da assistência administrativa prevista na Convenção, asseguram prerrogativas documentais a esse grupo<sup>132</sup>. Essa assistência pode ser analisada em dois aspectos. O primeiro é a não punição por entrada irregular, previsão presente nas leis de refúgio do Peru e do Brasil<sup>133</sup>, em cumprimento ao disposto na Convenção de 1951<sup>134</sup>.

O segundo, também em conformidade com os preceitos da Convenção<sup>135</sup>, é a flexibilidade documental conferida a essas pessoas, o que ocorre nos três países, ainda que em diferentes graus. Em nenhum deles se exige documento de identificação para que uma pessoa apresente pedido de refúgio<sup>136</sup>. Ademais, uma vez reconhecido, o refugiado na Colômbia recebe automaticamente um documento de viagem<sup>137</sup>; no Peru, o refugiado é isento de apresentar relatório da Interpol para solicitar o *carne de extranjería*, diferentemente de outras categorias migratórias (exceto a humanitária)<sup>138</sup>; e no Brasil, do mesmo modo, o único documento obrigatório para efetivar o registro como refugiado é a decisão afirmativa do Comitê Nacional para os Refugiados<sup>139</sup>. Tal flexibilização se estende para facilitar o exercício de atividade

<sup>132</sup> A assistência administrativa ocorre quando o exercício de um direito por um refugiado demanda a ajuda de autoridades estrangeiras às quais ele não pode recorrer, ensejando o Estado em cujo território o refugiado reside a adotar as providências necessárias para que essa ajuda seja fornecida por suas próprias autoridades ou por uma autoridade internacional (ACNUR, 2011, p. 60).

<sup>133</sup> (PERU, 2002, art. 31; BRASIL, 1997, arts. 8º e 10).

<sup>134</sup> Art. 31 da Convenção (BRASIL, 1961).

<sup>135</sup> Art. 25 da Convenção (BRASIL, 1961).

<sup>136</sup> (COLOMBIA, 2015, art. 2.2.3.1.6.2). No Brasil, para solicitar refúgio, basta cadastrar-se no Sisconare (sisconare.mj.gov.br), o qual possibilita a não apresentação de documento, e o comparecimento à Polícia Federal (BRASIL, 2019b, art. 2º, parágrafo único). No Peru, cartilha de orientação da Defensoria Pública sobre o sistema informatizado de refúgio orienta que, caso o solicitante não tenha documentos válidos, ele poderá incluir uma fotografia sua como anexo, ou tirar uma “selfie” no momento de apresentar o pedido (PERU, 2020b, p. 89).

<sup>137</sup> (COLOMBIA, 2015)

<sup>138</sup> (PERU, 2021a, art. 44).

<sup>139</sup> A lista dos documentos exigidos para o registro de refugiados está disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/imigracao/registrar-se-como-estrangeiro-no-brasil/registro-de-imigrante-reconhecido-como-refugiado-pelo-comite-nacional-para-os-refugiados-conare>

profissional de quem possui título acadêmico, no caso do Peru<sup>140</sup>; e, no Brasil, para o reconhecimento de diplomas e para o exercício de direitos e deveres dos refugiados<sup>141</sup>, o que permite isentá-los dos requisitos documentais exigidos de outros imigrantes em procedimentos como o de naturalização<sup>142</sup>.

A flexibilidade documental é, possivelmente, um dos aspectos mais significativos na diferença entre imigrantes e refugiados. Isso porque é uma prerrogativa essencial para pessoas que não possuem documentos, que os perderam ao longo de seu deslocamento ou que não podem recorrer à embaixada ou ao consulado de seu país para obtê-los – algo comum em situação de deslocamentos forçados decorrentes de perseguições.

Destaca-se, ademais, que entre os documentos comumente exigidos para o acesso a serviços diversos nos países de acolhida está algo semelhante a atestados de antecedentes criminais emitidos pelos países de origem. A depender da situação, o sistema penal pode ser uma das ferramentas utilizadas no processo de perseguição<sup>143</sup>, de modo que certos refugiados acabam tendo antecedentes registrados. Isentá-los de tal exigência, assim, é condizente com sua condição atípica, seja pela dificuldade prática de obter ou ter consigo documentos como os de identidade ou de comprovação acadêmica e profissional, seja pelo registro criminal que Estados perseguidores criam no processo de perseguição.

**Quadro 4** - Alcance da assistência administrativa

<b>País</b>	<b>Direitos</b>	<b>Público-alvo</b>	<b>Assistência administrativa</b>
<b>Colômbia</b>		Imigrantes	Não
		Solicitantes de refúgio	Sim
		Refugiados	Sim
<b>Peru</b>		Imigrantes	Não
		Solicitantes de refúgio	Sim
		Refugiados	Sim
<b>Brasil</b>		Imigrantes	Não
		Solicitantes de refúgio	Sim
		Refugiados	Sim

Por outro lado, algumas regras impõem certos ônus a refugiados em relação a imigrantes. No Peru, diferentemente do que ocorre com outras categorias migratórias, ao

<sup>140</sup> (PERU, 2003, art. 47).

<sup>141</sup> (BRASIL, 1997, arts. 44 e 43)

<sup>142</sup> (BRASIL, 2020, art. 57).

<sup>143</sup> Para maiores explicações sobre a relação entre sistemas penais e perseguição, conferir ACNUR (2011, p.16).

refugiado não é permitido intervir em assuntos políticos ou de outra índole, no país ou fora dele, que comprometam a segurança nacional, a ordem interna e as relações internacionais do Peru<sup>144</sup>.

No Brasil e na Colômbia, não há restrições quanto à realização de atividades políticas de refugiados (embora a lei colombiana diga que estrangeiros em geral devem abster-se de realizar atos que altere a ordem pública ou coloque em risco a segurança nacional<sup>145</sup>).

Outra limitação imposta aos refugiados diz respeito às regras de saída do país a que estão sujeitos tanto no Peru quanto no Brasil, pois precisam de autorização de viagem sob pena de perda da sua condição<sup>146</sup>. Mesmo que tais regras eventualmente sejam mais detalhistas que as da Convenção ao exigirem autorização a cada viagem realizada independentemente do tempo de ausência e do destino<sup>147</sup>, refugiados reconhecidos por esses dois países possuem a obrigação permanente de seguir esses procedimentos. Aqueles que residem em região de fronteira ou que tenham profissões que demandem viagens internacionais são especialmente onerados por tal normativo. Do mesmo modo, movimentos migratórios pendulares devem ser analisados com cuidado antes de serem categorizados como fluxos de refugiados, pois demorados processos de reconhecimento da condição de refugiado de pessoas em tais circunstâncias poderão ser sucedidos por decisão de perda – algo que não interessa nem ao Estado (que precisa alocar recursos para ambos os procedimentos), nem ao refugiado que eventualmente perca a sua condição.

Além dos parâmetros elencados nesta seção, a comparação entre a imigração e o refúgio precisa ser complementada com o estudo sobre a não devolução. Este princípio, que é pedra angular do refúgio, assegura proteção essencial a refugiados e vem representando uma das diferenças primordiais – se não a mais importante – entre os dois grupos. A seção seguinte irá se debruçar sobre essa discussão.

## 2.6 DIFERENÇA DE TRATAMENTO QUANTO À NÃO DEVOLUÇÃO

É na aplicação da não devolução que os países estudados mais se diferenciam entre si, existindo gradações distintas entre eles. A mencionada proteção, que corresponde a um dos princípios basilares da Convenção de 1951, estabelece que os Estados não podem expulsar um

---

<sup>144</sup> (PERU, 2002, art. 21).

<sup>145</sup> (COLOMBIA, 2021b, art. 55, k).

<sup>146</sup> (BRASIL, 1997, art. 39, IV; PERU, 2017b, art. 41).

<sup>147</sup> Uma das pessoas entrevistadas chamou atenção para o fato de que a Convenção de 1951 fala apenas em cessação da condição de refugiado quando este retorna ao país de origem com ânimo definitivo (Artigo 1º, 2, C.4 da Convenção – BRASIL, 1961); as regras de perda de legislação nacionais estabelecem restrição para além da convenção, ao considerar hipótese de perda para saídas temporárias do país ou para locais distintos do país origem.

refugiado para o território em que sua vida ou liberdade seja ameaçada em razão de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas<sup>148</sup>. Embora inicialmente vinculada aos direitos dos refugiados, a não devolução vem sendo considerada um princípio mais amplo aplicável a outras áreas do direito internacional, sendo vista até mesmo como uma norma consuetudinária<sup>149</sup>. Esse é o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), que considera essa proteção aplicável a qualquer imigrante, independentemente de sua condição migratória<sup>150</sup>.

Indo de encontro a tal posicionamento, a Colômbia adota posição mais restrita ao considerar que a não devolução se aplica exclusivamente ao refúgio – ou seja: ela não se estende nem a imigrantes em geral, nem aos casos de medidas complementares sugeridas pela Comissão que instrui os pedidos de refúgio<sup>151</sup>. Esse entendimento foi sedimentado pela Corte Constitucional colombiana que, em sentença de 2017, reconheceu que o princípio da não devolução é mais amplo do que se previu inicialmente na Convenção de 1951, abrangendo também situações de vulnerabilidades de imigrantes em outros contextos além do refúgio. No entanto, enfatizou que o conceito de refúgio adotado na Colômbia já incorporou essas situações de vulnerabilidade ao alcançar situações de violência generalizada no país de origem e contextos nos quais o solicitante poderia ser vítima de tortura. Logo, a não devolução se aplicaria somente ao refúgio porque esse conceito já seria amplo o suficiente<sup>152</sup>.

Até a edição da nova lei migratória, em agosto de 2021, a não devolução incidia apenas quando uma pessoa se tornava solicitante de refúgio (ou seja, após superado o juízo de admissibilidade)<sup>153</sup>. Entre os motivos de não recebimento de um pedido estão o solicitante não incorrer em uma causa de inadmissão<sup>154</sup> e não ter contra si medida de deportação<sup>155</sup>. Considerando que ambas podem ocorrer por questões documentais<sup>156</sup>, problema comum entre

---

<sup>148</sup> Artigo 33 da Convenção (BRASIL, 1961).

<sup>149</sup> (ANDRADE, 2017b); ver, também, a título de exemplo, o art. 3º da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (BRASIL, 1991).

<sup>150</sup> (CORTE, 2013, itens 151 e 152).

<sup>151</sup> A Comissão Assessora para a Determinação da Condição de Refugiado, quando julgar necessário, poderá adiantar as gestões para o trâmite de documentação de solicitantes que não tenham sido reconhecidos como refugiados, com vistas a uma possível regularização no país por outra via que não o refúgio (ou a saída definitiva do país) (COLOMBIA, 2015, 2.2.3.1.6.21).

<sup>152</sup> (COLOMBIA, 2017a, itens 159 a 163).

<sup>153</sup> (COLOMBIA, 2015, art. 2.2.3.1.6.20, parágrafo único).

<sup>154</sup> (COLOMBIA, 2015, art. 2.2.3.1.3.2, item 2).

<sup>155</sup> (COLOMBIA, 2015, art. 2.2.3.1.6.3, item 2).

<sup>156</sup> A inadmissão ocorre, entre outros, quando o estrangeiro não possui a documentação necessária para ingressar no país, tentar ingressar com documentação falsa, entre outros; já entre as causas de deportação estão ingresso no país em descumprimento às regras vigentes, permanência irregular no território colombiano, obtenção de visto por fraude, entre outros (COLOMBIA, 2015, arts. 2.2.1.11.3.2 e 2.2.1.13.1.2, respectivamente).

refugiados conforme já explicado, essa estrutura normativa pode esconder situações em que um possível refugiado precisaria se valer da não devolução, mas não chega à etapa em que essa proteção é assegurada. Levando em conta, ademais, os baixos números de solicitantes e de refugiados na Colômbia, possivelmente poucos indivíduos fazem, de fato, jus a essa salvaguarda. A nova lei, contudo, parece ampliar a não devolução ao mencionar que nenhuma pessoa será devolvida em situação de risco, sem condicionar essa previsão à solicitação de refúgio<sup>157</sup>. No entanto, a forma como tal preceito será interpretado e aplicado, e se haverá mudanças no posicionamento da Corte Constitucional a partir desse novo dispositivo, é ainda a se observar.

Assim como ocorre na Colômbia, no Peru a não devolução se aplica somente ao instituto do refúgio: a Lei de Migrações nada fala sobre tal proteção, e o decreto regulamentador se refere a ela apenas ao tratar o solicitante de refúgio como exceção nos casos de impedimentos de ingresso em território nacional<sup>158</sup>. Na Lei do Refugiado, por sua vez, a proteção à não devolução é abrangente: aplica-se a situações de expulsão, devolução, extradição, impedimento de ingresso ou a medidas que resultem no retorno da pessoa ao local em que sofra a perseguição<sup>159</sup>. Há exceção à aplicação do instituto: ele não pode ser invocado por quem haja cometido um delito grave antes de ingressar no país, ou quem, por razões fundadas, seja considerado um perigo ou uma ameaça para a ordem pública e segurança interna<sup>160</sup>. Tal exceção, contudo, reflete o próprio texto da Convenção de 1951<sup>161</sup>.

Embora a não devolução esteja restrita ao refúgio, é possível dizer que, no Peru, ela é mais abrangente que na Colômbia por dois motivos. O primeiro deles está relacionado ao aspecto formal da lei, que não prevê juízo de admissibilidade e, portanto, não impõe critérios rígidos – como a questão documental – ao recebimento de pedidos de refúgio. O segundo, de natureza prática, decorre do primeiro: a inexistência de juízo de admissibilidade permite que mais pessoas tenham condições de se tornar solicitantes de refúgio. Isso faz a não devolução ser mais acessível a grupo significativamente maior de pessoas, tornando mais substantiva a sua aplicação.

---

<sup>157</sup> (COLOMBIA, 2021b, art. 4º, 11).

<sup>158</sup> (PERU, 2017c, art. 111, a).

<sup>159</sup> (PERU, 2002, art. 5.1).

<sup>160</sup> (PERU, 2002, art. 5.5).

<sup>161</sup> Artigo 33. Proibição de expulsão ou de rechaço. 1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de forma alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que sua vida ou liberdade seja ameaçada em decorrência da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertença ou opiniões políticas. 2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo à segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do referido país (BRASIL, 1961).

O Brasil difere de ambos os países em dois aspectos: o primeiro é a abrangência da não devolução dentro do próprio refúgio; o segundo é a aplicação dessa proteção a todos os imigrantes de maneira geral. Na Lei de Refúgio, diferentemente do que ocorre na Colômbia e no Peru, a não devolução está prevista em três momentos diferentes: o primeiro, ao tratar de solicitantes de refúgio<sup>162</sup>; o segundo, ao falar do refugiado reconhecido<sup>163</sup>; e, finalmente, ao abordar a situação do imigrante que tem o seu pedido de refúgio negado<sup>164</sup>. Todos os países aplicam a não devolução a solicitantes e a refugiados; Colômbia e Peru, no entanto, optaram por não fazer essa distinção de maneira tão clara. O Brasil, porém, é o único que estende os seus efeitos àqueles que tiveram o pedido de refúgio negado. Uma pessoa pode ter um fundado temor de perseguição pelos motivos da Convenção, mas não ser reconhecida como refugiada em razão das cláusulas de exclusão<sup>165</sup>. Nesse caso, o fato de ter seu pedido de refúgio negado não significa que possa retornar ao país de origem, o que mostra a importância de tal previsão.

O segundo diferencial do Brasil é o fato de a Lei de Migração ter incorporado a não devolução em seu texto, o que expandiu a sua incidência para além do refúgio. Ao tratar das medidas de retirada compulsória (repatriação, deportação e expulsão), tanto a Lei de Migração quanto o seu decreto regulamentador estabelecem que não serão adotadas tais medidas quando existirem razões para acreditar que elas poderão colocar em risco a vida ou a integridade do imigrante<sup>166</sup>. Tal previsão legal aproxima, em termos legais, o refúgio e a imigração, pois as diferenças entre refugiados e imigrantes passam a ser, no Brasil, apenas as mencionadas na seção anterior – quais sejam, documentação e restrição de viagens. Sem desmerecer a importância desses dois aspectos, igualar refúgio e migração quanto à não devolução traz mais proteção ao segundo instituto<sup>167</sup>, e abre muitas possibilidades de tratamento a imigrantes vulneráveis.

---

<sup>162</sup> (BRASIL, 1997, art. 7º, §1º).

<sup>163</sup> (BRASIL, 1997, art. 37).

<sup>164</sup> (BRASIL, 1997, art. 32).

<sup>165</sup> Segundo o Acnur, a lógica das cláusulas de exclusão é a de que certos atos são tão graves, que tornam os seus autores indignos de receber a proteção internacional como refugiado. Elas existem para evitar que essas pessoas utilizem a Convenção para evadir-se da perseguição judicial, e contribui para proteger a integridade do instituto do refúgio. Ao mesmo tempo, em razão das consequências sérias decorrentes de sua aplicação, elas devem ser utilizadas com cautela e interpretadas de maneira restritiva. Em razão de sua natureza excepcional, o Acnur sugere que seja analisada primeiro a inclusão na categoria refugiado, para depois analisar-se a exclusão (ACNUR, 2011, p. 130-136).

<sup>166</sup> (BRASIL, 2017b, art. 62; BRASIL, 2017c, art. 180).

<sup>167</sup> Conforme já defendido anteriormente (ver seção 2.3), ainda que esse seja o entendimento em nível internacional (ele corresponde, por exemplo, ao posicionamento da Corte Interamericana), a incorporação na legislação nacional torna a sua aplicação mais concreta, célere e efetiva.

**Quadro 5** – Alcance da não devolução nos três países em análise

<b>País</b>	<b>Direitos</b>	<b>Público-alvo</b>	<b>Não devolução</b>
<b>Colômbia</b>		Imigrantes	Não
		Solicitantes de refúgio	Sim
		Refugiados	Sim
<b>Peru</b>		Imigrantes	Não
		Solicitantes de refúgio	Sim
		Refugiados	Sim
<b>Brasil</b>		Imigrantes	Sim
		Solicitantes de refúgio	Sim
		Refugiados	Sim

A discussão acima instiga a reflexão sobre se alguém que necessite da proteção da não devolução poderia ser considerado um refugiado de fato, ainda que não tenha sido formalmente reconhecido como tal. Ponderação dessa natureza partiria do entendimento de que são aspectos objetivos e factuais que definem um refugiado, e não a deliberação dos órgãos com competência para analisar o seu pedido – argumento reforçado pela natureza declaratória, e não constitutiva, da decisão que reconhece a condição de refugiado<sup>168</sup>. Nesse sentido, a não devolução continuaria intrinsecamente relacionada ao conceito de refugiado e voltada a proteger aqueles que possuem fundado temor de perseguição<sup>169</sup>.

Independentemente de tais apontamentos, a previsão da não devolução no sistema migratório geral parece uma medida que oferece proteção significativa ao estrangeiro, por dois motivos principais. O primeiro é abranger os que se enquadram em cláusulas de exclusão, situação já tratada acima. Embora Brasil, conforme explicado, tenha colocado em sua lei de refúgio que esse público é alcançado pela não devolução, o mesmo não ocorre no âmbito da própria Convenção<sup>170</sup>. Tratar a não devolução como princípio migratório, assim, alcançaria os supostos refugiados de fato, ainda que, por motivos diversos, eles não alcancem tal categorização formal.

<sup>168</sup> Tal entendimento é explicitamente normatizado na lei de refúgio brasileira, a qual estabelece que “[a] decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada **ato declaratório** e deverá estar devidamente fundamentada” – grifo inexistente no original (BRASIL, 1997, art. 26).

<sup>169</sup> Discussão trazida por algumas pessoas entrevistadas ao serem questionadas sobre a abrangência da não devolução nos diferentes países.

<sup>170</sup> O artigo 33, 2, da Convenção estabelece que: “[o] benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país” (BRASIL, 1961).

A segunda razão é possibilitar escolha por parte do refugiado que, eventualmente, tenha opções migratórias diante de si. O refúgio, conforme já dito, é uma proteção que tem como uma de suas consequências a regularização migratória. No entanto, é possível que algumas pessoas estejam mais interessadas na regularização em si, até mesmo porque esta costuma ser mais ágil do que o procedimento de determinação da condição de refugiado. A não devolução aplicável a casos migratórios amplia o leque de escolhas para aqueles que cumpram os critérios tanto para o refúgio, quanto para autorizações de residência. Ou seja: um refugiado de fato estaria protegido pela não devolução caso se regularize pela via migratória, não sendo necessário que tenha a sua condição formalmente reconhecida para fazer jus a ela.

Entender o alcance da não devolução e a extensão dos direitos de imigrantes e refugiados possibilita parâmetros para avaliar a resposta que esses países estão dando ao primeiro movimento migratório massivo de sua história – o qual é, também, um fluxo reconhecidamente misto de pessoas. A seção seguinte tratará da resposta à migração venezuelana como uma espécie de estudo de caso para entender como a análise realizada previamente sobre os direitos de imigrantes e refugiados se aplica ao desafio em comum vivenciado pelos três países.

### 3 A RECEPÇÃO DE FLUXOS MASSIVOS DE PESSOAS: O CASO VENEZUELANO

#### 3.1 AS DIFERENTES ABORDAGENS PARA LIDAR COM A MIGRAÇÃO VENEZUELANA

O fluxo proveniente da Venezuela, por sua magnitude e velocidade, obrigou os Estados a recorrerem a ferramentas diferenciadas para lidar com as novas chegadas. No âmbito migratório, os três países buscaram canalizar os nacionais venezuelanos para as regras migratórias já existentes; no entanto, Colômbia e Peru criaram mecanismos completamente novos, enquanto o Brasil recorreu à própria Lei de Migração para emitir uma autorização de residência muito semelhante a outras já existentes. No âmbito do refúgio, por sua vez, há uma gradação entre os três países: o Brasil já reconheceu milhares de venezuelanos como refugiados a partir de procedimentos simplificados de análise; o Peru aceita pedidos de refúgio, embora siga adotando o procedimento ordinário para decidi-los; e a Colômbia, conforme já mencionado, possui poucos solicitantes de refúgio, de modo que essa via não se apresenta como uma alternativa, na prática, para nacionais venezuelanos.

A Colômbia criou, especificamente para os venezuelanos, o *Permiso Especial de Permanencia* (PEP), cuja validade de 90 dias poderia ser prorrogada por dois anos, período durante o qual o seu titular deveria aplicar para o visto M ou R, passando à situação de irregularidade migratória caso não o fizesse<sup>171</sup>. Em razão de suas limitações temporais<sup>172</sup>, entre 2017 e 2020, o PEP passou por diversas fases e atualizações. Estas, em geral, flexibilizaram as datas para apresentar o pedido e possibilitaram renovação após os dois anos inicialmente previstos<sup>173</sup>, uma vez que, findado esse prazo, a grande maioria dos titulares não havia regularizado de maneira definitiva sua situação migratória<sup>174</sup>.

Em busca de solução mais estruturante para a questão, em março de 2021 foi criado o *Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo Régimen de Protección Temporal*<sup>175</sup> (ETP), que se propõe a registrar tanto os venezuelanos que estejam em território

---

<sup>171</sup> (COLOMBIA, 2017b).

<sup>172</sup> O PEP somente permitia a regularização de quem havia entrado no território colombiano até a data de sua edição, ou seja, 27 de julho de 2017 (COLOMBIA, 2017b, art. 1º, item 1).

<sup>173</sup> Os “considerandos” do *Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal* oferecem tabela que sintetiza as alterações pelas quais passou o PEP (COLOMBIA, 2021a).

<sup>174</sup> (COLOMBIA, 2019a).

<sup>175</sup> (COLOMBIA, 2021a).

nacional de maneira regular<sup>176</sup> ou irregular<sup>177</sup>, quanto os que ingressem no país regularmente até 28 de maio de 2023<sup>178</sup>. Após o registro, será concedido a esses imigrantes o *Permiso por Protección Temporal* (PPT)<sup>179</sup>, em substituição ao PEP. O PPT, além de assegurar a regularidade migratória, prevê explicitamente que seus titulares terão acesso ao Sistema de Assistência Social e Previdência e ao sistema educacional em todos os níveis; estarão autorizados a realizar atividades remuneradas diversas; e poderão convalidar diplomas e obter registros profissionais; entre outras prerrogativas<sup>180</sup>.

O PPT tem vigência por 10 anos<sup>181</sup>, período durante o qual os seus titulares devem tramitar e obter um visto<sup>182</sup>. Essa regra mostra o caráter temporal do PPT, cujo objetivo é possibilitar que os imigrantes tenham um caminho transitório para ingressar nas categorias de vistos já previstas pelo sistema migratório do país. Conforme já mencionado, a quantidade de solicitantes de refúgio e de refugiados na Colômbia (venezuelanos ou não) é muito pequena, de modo que o sistema de refúgio não pode ser considerado um caminho no tratamento à questão venezuelana – o que reforça a importância dessa grande ação de regularização que está sendo adotada.

No Peru, as medidas migratórias também corresponderam à construção de mecanismos específicos. Em 2017, foi criado o *Permiso Temporal de Permanencia* (PTP), um documento de identidade que conferia situação migratória regular e autorização de trabalho aos seus titulares<sup>183</sup>, os quais deveriam, durante a sua vigência, optar por uma das categorias migratórias da Lei de Migrações<sup>184</sup>. À semelhança do que ocorreu na Colômbia, percebe-se que o objetivo era gerar uma ponte para que os nacionais venezuelanos conseguissem adotar uma das qualidades migratórias já previstas em lei, padronizando o atendimento aos imigrantes em geral.

Por restrições de natureza temporal, assim como ocorreu na Colômbia, o PTP teve outras duas edições: o chamado PTP 2, de julho do mesmo ano<sup>185</sup>; e o PTP 3, de janeiro de 2018<sup>186</sup>. Inicialmente, o PTP 3 trazia duas novidades: ampliava o seu escopo para quem tivessem entrado de maneira irregular no país e possibilitava a regularização de quem entrasse

---

<sup>176</sup> Ou seja, quem é titular de algum *permiso* vigente ou que é solicitante de refúgio (COLOMBIA, 2021a, art. 4º, 1 e 2).

<sup>177</sup> Desde que estivessem no país no dia 31 de janeiro de 2021 (COLOMBIA, 2021a, art. 4, 3º).

<sup>178</sup> (COLOMBIA, 2021a, art. 2º).

<sup>179</sup> (COLOMBIA, 2021a).

<sup>180</sup> (COLOMBIA, 2021a, art. 11).

<sup>181</sup> (COLOMBIA, 2021a, art. 2º).

<sup>182</sup> (COLOMBIA, 2021a, art. 11).

<sup>183</sup> (PERU, 2017a, arts. 6º e 12).

<sup>184</sup> (PERU, 2017a, art. 11).

<sup>185</sup> (PERU, 2017e).

<sup>186</sup> (PERU, 2018a, arts. 1º e 2º).

em até seis meses da publicação do normativo<sup>187</sup>. Essa flexibilidade temporal, no entanto, foi revertida em agosto de 2018<sup>188</sup>, o que coincidiu com a decisão de se exigir passaporte para ingresso de cidadãos venezuelanos, ordem que passou a valer no início do ano seguinte<sup>189</sup>. A exigência de visto correspondente (temporário, residente ou humanitário) passou a valer a partir de junho de 2019<sup>190</sup>, aumentando a complexidade dos trâmites e dos requisitos para ingresso no país, o que resultou na diminuição dos fluxos migratórios regulares e no suposto aumento dos fluxos irregulares<sup>191</sup>.

Em outubro de 2020, reconhecendo a existência no país de imigrantes irregulares de diversas nacionalidades, o Estado peruano adotou as Medidas Especiais, Excepcionais e Temporárias para regularizar a situação migratória de estrangeiros em geral<sup>192</sup>, as quais entraram em vigor em julho de 2021<sup>193</sup>. Com essas medidas, o imigrante pode solicitar autorização de residência por um ano<sup>194</sup>, período durante o qual deverá optar por uma das categorias da Lei de Migrações<sup>195</sup>. Manteve-se, assim, a lógica de utilizar um mecanismo que funcione como ponte para o sistema migratório já existente.

Paralelamente ao PTP, o instituto do refúgio se mostrou como alternativa para aqueles que não possuíam os critérios para obter regularidade migratória por outros meios<sup>196</sup>, o que se reflete no fato de o Peru contar, atualmente, com mais de 530 mil solicitações de refúgio

---

<sup>187</sup> (PERU, 2018a, arts. 1º e 2º).

<sup>188</sup> O prazo foi reduzido de 31 de dezembro para 31 de outubro de 2018 (PERU, 2018b).

<sup>189</sup> A obrigatoriedade do passaporte foi instituída em agosto de 2018 (PERU, 2018c). Tal decisão, no entanto, foi contestada judicialmente, de modo que somente passou a valer no início de 2019 após decisão a respeito proferida em segunda instância (ACOSTA; BLOUIN; FREIER, 2019, p. 11). Blouin (2021, p. 153) argumenta que essas mudanças repentinas podem ser explicadas por transformações internas no país, uma vez que o então presidente Pedro Pablo Kuczynski, diante de grave crise política, renunciou ao cargo em março de 2018, quando assumiu o vice-presidente Martin Vizcarra.

<sup>190</sup> Essa decisão foi comunicada pelo Ministério das Relações Exteriores ao Ministério do Interior pelo OF. RE (MIN) N° 2-10/9, de 30 de maio de 2019. Nos termos deste ofício, a partir das 00.00 horas do dia 15 de junho de 2019, somente poderiam ser admitidos em território peruano nacionais venezuelanos titulares de passaporte (vigente ou vencido) com visto de qualidade migratória temporária, residente ou humanitária (PERU, 2019a).

<sup>191</sup> (OIM PERU, 2021, p. 11). Ademais, Blouin (2021) pondera que, embora o visto não tenha custo, os requerimentos para solicitá-lo nos consulados peruanos são impossíveis de cumprir para a maior parte da população venezuelana. Ressalte-se, ainda, que o ofício que estabeleceu a obrigatoriedade de visto reconheceu a possibilidade de se gerar um fluxo migratório “clandestino” para o Peru, motivo pelo qual se sugeriu a adoção de medidas de controle policial para evitar o ingresso “ilegal” de estrangeiros no território nacional, em especial na fronteira com o Equador (PERU, 2019a).

<sup>192</sup> (PERU, 2020a).

<sup>193</sup> O art. 2º do Decreto Supremo 010-2020-IN (PERU, 2020a) estabelece que sua vigência se iniciaria com a aprovação do Texto Único de Procedimentos Administrativos (TUPA), o qual, por sua vez, foi publicado em julho de 2021 (PERU, 2021b).

<sup>194</sup> (PERU, 2020a, art. 5.2).

<sup>195</sup> (PERU, 2020a, art. 5.3).

<sup>196</sup> Importa ressaltar, conforme já explicado na seção 2.3, que o refúgio não é mecanismo de regularização migratória, mas sim instituto de proteção. No entanto, o fato de solicitantes de refúgio obterem autorização de residência contribuiu para o processo de regularização dos imigrantes que estão nos países que recebem essas solicitações.

aguardando decisão. Por um lado, o sistema de refúgio peruano esteve acessível a todas essas pessoas, assegurando-lhes situação de regularidade migratória. Por outro lado, o aumento repentino e extremamente significativo da quantidade de pedidos recebidos<sup>197</sup>, somado à manutenção, em mesmo patamar, da quantidade de refugiados reconhecidos ao longo dos anos<sup>198</sup>, mostra que esse sistema está sobrecarregado. Isso reduz as suas possibilidades de oferecer uma resposta definitiva a solicitantes, o que, assim como na Colômbia, torna ainda mais relevante as iniciativas que estão sendo adotadas no âmbito migratório.

O Brasil diferencia-se dos demais por três motivos: o primeiro foi ter optado por alternativa de autorização de residência dentro da própria lei migratória (ou seja, não criou uma categoria específica como Colômbia e Peru fizeram); o segundo é ter a regularização migratória como estratégia formal de atuação; e o terceiro foi ter adotado procedimento simplificado para analisar os pedidos de refúgio.

Desde o início de 2017, os venezuelanos que entram no Brasil podem obter regularidade migratória de duas maneiras: ou solicitando o reconhecimento da condição de refugiado; ou pedindo autorização de residência – a qual, até março de 2018, era baseada em uma Resolução Normativa (RN) do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)<sup>199</sup>. Tais soluções possuíam os seus respectivos obstáculos: os pedidos de refúgio sobrecarregavam ainda mais um sistema já congestionado (problema também enfrentado pelo Peru); e a autorização de residência, mesmo superada uma questão inicial de cobrança da taxa<sup>200</sup>, exigia documentos que muitos venezuelanos não tinham. Ressalte-se, ainda, que a RN, datada de março de 2017, era anterior à Lei de Migração, que foi aprovada em maio e entrou em vigor em novembro do mesmo ano, tornando necessário atualizar esse marco infralegal.

Assim, em março de 2018, foi publicada uma portaria com autorização de residência a imigrante nacional de país fronteiro no qual não estivesse vigente o acordo de residência do Mercosul<sup>201</sup>. Essa portaria foi editada visando a atender ao interesse da política migratória

---

<sup>197</sup> Em 2016, o Peru tinha cerca de 6 mil pedidos para analisar (Tabela 1, ACNUR, 2017), número que saltou para quase 80 mil em 2017 (Tabela 1, ACNUR, 2018) e mais de 660 mil em 2018 (Tabela 1, ACNUR, 2019).

<sup>198</sup> Em 2016, havia 1649 refugiados no Peru (Tabela 1, ACNUR, 2017), em 2017 eram 1817 (Tabela 1, ACNUR, 2018), em 2018, eram 2529 (Tabela 1, ACNUR, 2019), e, em 2019, eram 2879 (ACNUR, 2020).

<sup>199</sup> (BRASIL, 2017a).

<sup>200</sup> A isenção de taxa foi decidida em Ação Civil Pública movida pela Defensoria Pública da União (JUSBRASIL, 2017).

<sup>201</sup> (BRASIL, 2018e). Como a Venezuela havia sido suspensa do Mercosul (MERCOSUL, 2017), não era possível aplicar a ela o acordo de residência existente para os países do bloco e associados. A Portaria, dessa forma, acabou beneficiando também nacionais provenientes de Suriname e da Guiana (no portal de serviços migratórios - <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/imigracao/autorizacao-residencia/formularios/capa> -, o pedido de autorização de residência de venezuelanos está na mesma categoria de nacionais do Suriname e da Guiana).

nacional<sup>202</sup> – ou seja: houve a concretização de previsão já existente na Lei de Migração, e não a criação de nova categoria migratória. A portaria em questão foi continuamente atualizada (agosto de 2018<sup>203</sup>, março de 2019<sup>204</sup> e março de 2021<sup>205</sup>), com vistas a flexibilizar as exigências documentais dos imigrantes venezuelanos e, portanto, possibilitar a sua regularidade migratória.

A edição dessa portaria e as suas alterações subsequentes são parte de estratégia intencional de promover a regularização migratória de nacionais venezuelanos. O primeiro relatório da Operação Acolhida<sup>206</sup> já mencionava a regularização como uma das atividades a implementar<sup>207</sup>, enquanto a flexibilização é aludida, em outro relatório, como medida de desburocratização para que os imigrantes “ajust[em] sua situação” e para reduzir a subnotificação de venezuelanos no país<sup>208</sup>. Esse posicionamento se manteve no anúncio da portaria mais recente, quando se enfatizou o “[...] objetivo de promover a regularidade documental, um dos princípios da Política Migratória brasileira, à realidade atualmente vivenciada pelo fluxo venezuelano”<sup>209</sup>. A regularização, portanto, é ativamente buscada na resposta à migração venezuelana.

Assim como o Peru, o refúgio mostrou-se como alternativa àqueles que não alcançavam os requisitos para a regularidade pelo sistema migratório. No caso brasileiro, porém, houve o

<sup>202</sup> A autorização de residência visando a atender ao interesse da política migratória nacional está prevista no art. 161 do Decreto nº 9.199/2017 (BRASIL, 2017c). Embora a mencionada Portaria nº 9/2018 (BRASIL, 2018c) não tenha ementa, uma portaria posterior que a altera menciona que ela “[...] dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, a **fim atender a interesses da política migratória nacional**” (grifo inexistente no original). BRASIL, 2019a.

<sup>203</sup> A Portaria Interministerial nº 15 (BRASIL, 2018g) possibilitou, entre outros, a dispensa de certidão de nascimento, casamento ou consular, no caso de imigrantes em situação de vulnerabilidade; e a autodeclaração de filiação.

<sup>204</sup> Com a Portaria Interministerial nº 2 (BRASIL, 2019a), crianças de até nove anos foram dispensadas da apresentação de documento de identidade, uma vez que a Venezuela só emite esse documento para maiores de nove anos, o que dificultava o acesso delas à autorização de residência (MJSP, 2019).

<sup>205</sup> A Portaria Interministerial nº 19 (BRASIL, 2021a), entre outras medidas, incluiu a possibilidade de autodeclaração para o processo de conversão da autorização de residência temporária para a autorização por prazo indeterminado, e explicitou as formas de comprovação dos meios de subsistência necessários à mencionada conversão.

<sup>206</sup> A Operação Acolhida foi a estratégia estruturada em 2018 para lidar com a migração venezuelana. O seu marco inicial foi a Medida Provisória (MP) nº 820, de 15 de fevereiro de 2018, que regulamentou a adoção de medidas emergenciais para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária (BRASIL, 2018a). Essa MP foi posteriormente convertida em lei (BRASIL, 2018f). Ainda no dia 15 de fevereiro, foi editado o Decreto nº 9.285, que enquadrou a Venezuela no escopo da MP (BRASIL, 2018d). Formou-se, assim, o arcabouço institucional que autorizaria a atuação do Governo Federal na crise migratória. A Operação Acolhida é organizada em três eixos – Ordenamento de Fronteira, Abrigamento e Interiorização –, os quais propiciam atendimento à população venezuelana em diferentes frentes.

<sup>207</sup> (BRASIL, 2018a, p. 5).

<sup>208</sup> (BRASIL, 2018b, p. 3).

<sup>209</sup> (MJSP, 2021).

reconhecimento, pelo Comitê Nacional para os Refugiados, da existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela. Tal decisão, ocorrida em junho de 2019<sup>210</sup>, somada à aprovação do Comitê de dispensa de entrevista para casos manifestamente fundados<sup>211</sup>, possibilitou a realização de cruzamento de bases de dados<sup>212</sup> que, até agosto de 2021, havia resultado no reconhecimento de quase 50 mil venezuelanos como refugiados<sup>213</sup>.

### 3.2 O REFÚGIO PODE COMPLEMENTAR POLÍTICAS MIGRATÓRIAS, SE PRESENTES CERTAS CONDIÇÕES

A migração venezuelana vem funcionando como uma espécie de experimento para que os países coloquem à prova os seus sistemas migratórios e de refúgio. Nesse cenário de pressão e novidade, os três Estados estão podendo verificar a capacidade de seus sistemas de proteger tanto os interesses estatais, quanto os direitos daqueles que chegam nos respectivos territórios. É, também, uma oportunidade única de entender as características específicas de cada um deles, e o potencial de sua utilização combinada para definição da estratégia de atuação estatal.

Por um lado, é louvável o esforço empreendido por Colômbia e Peru em construir mecanismos que busquem oferecer alternativas ao público venezuelano; ademais, ambos os países estão envolvidos em grande ação de regularização que deverá beneficiar número expressivo de pessoas. Por outro lado, dois questionamentos podem ser feitos. O primeiro é porque teria o Peru optado por instrumento *ad hoc*, quando sua lei parece possibilitar acomodações em situações de grande fluxo de pessoas<sup>214</sup>; e o segundo é porque ambos os países não utilizam o refúgio como forma massiva de tratamento ao fluxo em questão (o que significaria, em especial, o reconhecimento de maior quantidade de venezuelanos como refugiados).

---

<sup>210</sup> Os documentos que embasaram tanto a decisão inicial do Comitê Nacional para os Refugiados, quanto as prorrogações subsequentes (Notas Técnicas nº 3/2019, nº 17/2020, 15/2021), podem ser consultadas no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na seção “Refúgio”, tópico “O que é refúgio”, disponível no link <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio>.

<sup>211</sup> (BRASIL, 2019b, art. 6º, §1º, II).

<sup>212</sup> Explicação sobre o procedimento que resultou no cruzamento de bases de dados pode ser consultada no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na seção “Refúgio”, tópico “O que é refúgio”, disponível no link <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio>.

<sup>213</sup> ACNUR e BRASIL, 2021 – dados disponíveis até a reunião de 17 de junho de 2021.

<sup>214</sup> A esse respeito, chama especial atenção a existência de capítulo específico, na lei de refúgio peruana, que trata da afluência massiva de pessoas (PERU, 2002, capítulo VIII).

A resposta à primeira pergunta dependeria de estudo aprofundado sobre as regras jurídicas peruanas e a efetiva possibilidade de subsunção ao caso concreto, o que foge ao escopo deste estudo.

Quanto à segunda pergunta, questões políticas poderiam ser indicadas como motivo para o não reconhecimento, em larga escala, de venezuelanos como refugiados<sup>215</sup>. A esse respeito, importa mencionar que Colômbia, Peru e Brasil já se posicionaram oficialmente pela existência de uma ditadura na Venezuela e pela ocorrência de violações massivas de direitos humanos no país<sup>216</sup>. Tais declarações ocorreram no âmbito do Grupo de Lima, do qual os três países fazem parte. Esse Grupo se diferencia de outros mecanismos de concertação da América Latina por abandonar postura de neutralidade e adotar posicionamento confrontacional contrário ao regime de Nicolás Maduro<sup>217</sup>. Tal postura, vista como mais agressiva, foi o motivo apresentado pela Argentina para retirar-se do Grupo em março de 2021<sup>218</sup>. A declaração mais recente do coletivo, de janeiro de 2021, manteve o entendimento de que o governo de Maduro é ilegítimo<sup>219</sup>. Uma vez que os três países adotaram posicionamento explícito contrário ao atual governo venezuelano, é possível que as questões políticas atreladas a reconhecer venezuelanos como refugiados não digam respeito a assuntos de política externa, mas sim a disputas políticas internas. Testar tal hipótese, no entanto, vai além do escopo deste trabalho.

Outra possível resposta para a segunda pergunta poderia estar relacionada a aspectos mais pragmáticos<sup>220</sup>, tais como a baixa capacidade operacional dos países de concretizar os ditames legais; os potenciais custos fiscais de se ter grande quantidade de refugiados no território; e o receio de tal reconhecimento massivo servir como fator de atração de mais pessoas para os respectivos países<sup>221</sup>. Receio adicional poderia estar atrelado a eventuais consequências relacionadas à responsabilidade e aos compromissos decorrentes de haver tantas pessoas refugiadas no território. Contudo, considerando a análise realizada neste estudo sobre os direitos de imigrantes e refugiados, seria possível argumentar que tal receio possa estar superestimado, uma vez que o reconhecimento como refugiado talvez não tenha tantas consequências práticas quanto pareceria à primeira vista.

---

<sup>215</sup> Hipótese levantada nas entrevistas realizadas.

<sup>216</sup> (PERU, 2019b).

<sup>217</sup> (CHAVES GARCIA, 2020).

<sup>218</sup> (ARGENTINA, 2021).

<sup>219</sup> (BRASIL, 2021).

<sup>220</sup> Assim como questões políticas, aspectos práticos também foram apontados nas entrevistas como motivo para o não reconhecimento massivo de venezuelanos como refugiados.

<sup>221</sup> Blouin *et al.* (2020).

Em todos os países estudados, conforme já mencionado, o refugiado é direcionado para o sistema migratório assim que reconhecido como tal; o mesmo acontece no caso dos mecanismos *ad hoc* que foram criados. Assim, caso as ações de regularização se mostrem efetivas, ao final do processo, os países terão que lidar com a mesma quantidade de pessoas gozando de direitos relacionados ao acesso a saúde, educação e exercício de atividade econômica. Nesse aspecto, não haveria diferença entre os mecanismos migratórios criados e o instituto de refúgio. É certo que refugiados possam, eventualmente, ter direito à isenção de determinadas taxas e tarifas de serviços<sup>222</sup>; no entanto, é possível que exista certo contingente de pessoas, no âmbito migratório, que não tenha condições de arcar com essas taxas, de modo que esse não parece ser, em um primeiro momento, algo que diferencie a escolha estatal por um ou outro sistema.

Importa considerar, no entanto, as consequências relacionadas aos principais aspectos em que refúgio e migração se diferenciam – no caso, a não devolução e a assistência administrativa. O primeiro, conforme já mencionado, estaria restrito ao universo do refúgio para Colômbia e Peru. Ressalte-se, porém, que nenhum dos dois países realizou, até o momento, medidas massivas de retirada compulsória de imigrantes de seus países, existindo relatos apenas de expulsões pontuais<sup>223</sup>. Ou seja: esses dois países já estão, na prática, aplicando a não devolução – ainda que por questões pragmáticas e não necessariamente em razão de entendimento jurídico sobre o alcance dessa proteção. Em termos práticos, isso significaria que reconhecer venezuelanos como refugiados não alteraria uma dinâmica que já está presente.

A assistência administrativa, conforme mencionado, pode ser analisada em dois aspectos. O primeiro é a não punição por entrada irregular<sup>224</sup>. No entanto, na prática, as medidas de regularização adotadas por Colômbia e Peru significam, precisamente, forma de reverter as consequências negativas da entrada irregular. Aqui também o eventual reconhecimento, como refugiado, de grande contingente de venezuelanos teria pouco impacto em dinâmica já existente nos dois países.

O segundo aspecto da assistência administrativa é a flexibilização documental para refugiados<sup>225</sup>. Esse talvez seja o aspecto que poderia incutir um ônus maior aos Estados caso

---

<sup>222</sup> Conforme ressaltado em entrevistas, na Colômbia refugiados têm direito à emissão de um documento de viagem gratuito. O reconhecimento massivo de refugiados representaria impacto financeiro significativo e imediato ao Estado em razão da emissão desse documento.

<sup>223</sup> Para casos de expulsão na Colômbia, ver Deutsche Welle (2019), Deutsche Welle (2020), El Tiempo (2021) e El País (2021); no Peru, ver Ministerio del Interior (2019) e El Comercio (2020).

<sup>224</sup> Supra 2.5 Diferença de tratamento quanto à assistência administrativa e a regras de viagem.

<sup>225</sup> Supra 2.5 Diferença de tratamento quanto à assistência administrativa e a regras de viagem.

quantidade significativa de refugiados fosse reconhecida. Isso porque seria necessária uma grande adaptação normativa e administrativa para acomodar o potencial volume de demandas buscando recorrer a essa prerrogativa. Ressalte-se, porém, que tal ônus poderia vir associado ao bônus de mais pessoas com diplomas homologados e com títulos profissionais validados, o que poderia facilitar o processo de integração local dessas pessoas.

Em síntese, a análise, em termos pragmáticos, dos direitos de refugiados e imigrantes – notadamente o acesso à educação, à saúde e ao exercício de atividades econômica; a incidência da não devolução; e a assistência administrativa – mostram que, à primeira vista, o reconhecimento massivo de venezuelanos como refugiados não acarretaria diferenças tão significativas para Colômbia e Peru, considerando as medidas que ambos já vêm adotando para regularizar a condição daqueles que estão em seu território. Dito de outra forma, eventual receio de utilizar o refúgio no tratamento da crise venezuelana talvez esteja baseado em outras preocupações que não as consequências que o reconhecimento massivo de refugiados acarretaria a esses dois Estados, considerando as práticas que já vêm adotando nessa seara.

### 3.3 A IMIGRAÇÃO PODE INCORPORAR O REFÚGIO, SE PRESENTES CERTAS CONDIÇÕES

Os parâmetros utilizados acima propiciam reflexão mais abrangente: se os aspectos que tornam o refúgio distinto fossem absorvidos pelos sistemas migratórios, seria necessário continuar diferenciando o instituto do refúgio do de migração? O Brasil, por exemplo, incorporou em sua legislação a não devolução; caso incluísse a assistência administrativa, seria o caso de unificar refúgio e migração em algo único, que oferecesse proteções especiais a todos os não nacionais em determinado território – ou ao menos àqueles em situação de vulnerabilidade? Responder a essa conjectura é algo complexo, e passa, no mínimo, pela análise de aspectos práticos e simbólicos.

Uma eventual unificação dos institutos seria possível em cenário no qual as proteções hoje específicas a refugiados estivessem ao alcance, no mínimo, de grupos vulneráveis de imigrantes em geral. Em termos práticos, isso significaria a previsão dessas prerrogativas, de maneira explícita, nas leis migratórias. A importância de se cogitar tal possibilidade reside no fato de o processo de determinação da condição de refugiado ser lento em muitos países, em razão da necessidade de se avaliar o fundado temor de perseguição, enquanto os procedimentos migratórios costumam ser mais ágeis. Ainda que ambos se baseiem em critérios que deveriam ser objetivos (no refúgio, a perseguição pelos motivos elencados na Convenção; na migração,

os documentos apresentados), averiguar tais requisitos no refúgio é muito mais complexo e exige maior esforço por parte do ente público<sup>226</sup>. Caso fosse possível focar nos procedimentos migratórios, mas assegurar o amparo da não devolução e da assistência administrativa a quem necessitasse, talvez o resultado fosse a otimização dos procedimentos e a resposta mais célere ao imigrante que aguarda a manifestação estatal.

Tal abordagem, no entanto, significaria ao menos três mudanças significativa em termos simbólicos. Em primeiro lugar, ela se aproximaria de um reconhecimento da migração como direito humano<sup>227</sup>. Atualmente, o instituto do refúgio é cercado por prerrogativas específicas em razão dos motivos que levam a pessoa a se deslocar – afinal, o refugiado é alguém cuja vida, liberdade ou integridade estão em risco; e essa situação atípica levou os países a concordarem em adotar as medidas excepcionais previstas na Convenção, as quais, em muitos locais, ainda significam um grande diferencial quanto ao sistema migratório geral<sup>228</sup>. Aplicar previsões consideradas atípicas para o conjunto ampliado de imigrantes – particularmente a de não poder negar entrada a quem precisa de proteção – poderia colocar as decisões quanto aos movimentos migratórios mais próximas de arcabouços protetivos de direitos humanos e afastá-las ligeiramente do âmbito da soberania nacional tradicional<sup>229</sup>.

A segunda mudança simbólica seria em relação a certo tratamento especial muitas vezes conferido ao instituto do refúgio<sup>230</sup>. Não se nega a importância do regime internacional construído nos últimos 70 anos para oferecer proteção a pessoas que se veem obrigadas a deslocar-se para preservar sua vida, liberdade ou integridade. No entanto, a forma idealizada como, muitas vezes, o refúgio é percebido pode desestimular o surgimento de certos debates e

---

<sup>226</sup> Segundo explica Crawley *et al.* (2017, p. 50), “[e]xistem poucas questões mais desafiadoras para acadêmicos e formuladores de políticas públicas do que onde e como é traçada a linha entre migração ‘forçada’ e ‘voluntária’”. Até mesmo porque, de acordo com os mesmos autores, “[a]meaças à integridade pessoal de um indivíduo podem andar de mãos dadas com economias desmanteladas e falta de oportunidades econômicas, reforçando, assim, os fatores socioeconômicos que influenciam a decisão de uma pessoa de migrar” (p. 53) – traduções livres.

<sup>227</sup> A legislação colombiana talvez tenha dado um passo nesse sentido ao estabelecer, como princípio da Política Integral Migratória, a livre mobilidade, segundo a qual toda pessoa tem o direito de circular livremente e de escolher o local da sua residência em um Estado, de entrar e sair desse Estado, e de regressar ao seu país, dentro de limitações definidas em lei (COLOMBIA, 2021b). Será algo a ser avaliado futuramente, à medida que a lei for sendo implementada e interpretada.

<sup>228</sup> Descrições apresentadas por Zetter (2007) sobre a situação de certos solicitantes de refúgio, além da existência de centros de detenção e de campos de refugiados, são apenas alguns exemplos de como o tratamento conferido a essas pessoas, em certas localidades, é muito distinto no observado nos três países estudados.

<sup>229</sup> Para discussão sobre proteção dos direitos humanos de imigrantes e soberania e estatal, ver Amaral *et al.* (2020).

<sup>230</sup> Conforme lembrado por Crawley *et al.* (2017, p. 51-52), os diferentes regimes migratórios criam um sistema de hierarquia de direitos, e o uso de categorias migratórias, ao tornar certas pessoas mais merecedoras que outras, “[...] serve para perpetuar e reforçar uma dicotomia simples que é usada para distinguir, dividir e discriminar entre aqueles que estão em movimento” (tradução livre). Como resultado, essa categorização binária, da forma como hoje é feita, reforçaria uma dicotomia que é discriminatória em relação aos migrantes. Exemplo de obstinada defesa de porque o refúgio seria uma categoria específica pode ser lida em Hathaway (2007).

gerar constrangimentos quando Estados oferecem alternativas migratórias a pessoas que poderiam, em tese, ser reconhecidas como refugiadas. Colômbia e Peru, por exemplo, já sofreram críticas por abrir os seus programas de regularização para solicitantes de refúgio; do mesmo modo, o Brasil foi questionado por oferecer a alternativa da residência quando venezuelanos poderiam ser refugiados<sup>231</sup>. Eventual integração entre os dois sistemas poderia trazer maior pragmatismo no tratamento do instituto do refúgio, algo importante quando é necessário oferecer respostas céleres a fluxos migratórios crescentes.

O último aspecto seria uma mudança de perspectiva: o foco de proteção deixaria de ser a pessoa refugiada e passaria a ser alguém em situação de vulnerabilidade. A definição do que seria essa situação demandaria grande esforço conceitual; no entanto, poderia ser uma oportunidade para incluir grupos de pessoas que se deslocam por questões não abarcadas pelo refúgio<sup>232</sup>. É o caso, por exemplo, das pessoas que migram por desastres naturais ou ambientais – estes, em especial, possivelmente serão o motivo de grande quantidade de deslocados nos próximos anos, em razão das mudanças climáticas<sup>233</sup>. O principal aspecto simbólico, no entanto, seria reconhecer que certas pessoas refugiadas, apesar da perseguição sofrida, contam com condições diversas (materiais, psicológicas, familiares etc) que as tornam independentes de eventual apoio estatal para estabelecer-se na nova sociedade. A atenção que seria voltada a esses refugiados poderia ser redirecionada para imigrantes que, mesmo não se encaixando nos critérios da Convenção, precisam das prerrogativas nela previstas para recomeçarem no local de destino<sup>234</sup>.

---

<sup>231</sup> Discussões acompanhadas pela autora, em razão de seu trabalho, nos debates do Processo de Quito e nas reuniões do Comitê Nacional para os Refugiados.

<sup>232</sup> Essa eventual mudança de foco dialoga com discussões sobre o papel da categorização dicotômica refúgio/migração para tratar de grupos que se deslocam. Crawley *et al.* (2017) explicam que, embora categorias sejam necessárias, existe disparidade crescente entre os marcos legais e normativos que definem os regimes de proteção existentes e as formas contemporâneas de migração. Isso resultaria na percepção – por eles chamada “fetichismo de categorização” (*categorical fetishism*) – de que o refugiado e o migrante seriam categorias que simplesmente existem de maneira neutra, desconsiderando o aspecto político e social de sua construção. Segundo os autores, “[e]scolher rotular – ou igualmente não rotular – alguém como um “refugiado” é um processo poderoso e profundamente político, que define agendas políticas e que posiciona as pessoas como objetos de política de uma maneira específica” (p. 52 – tradução livre). Os autores também trazem à tona novas categorias que vêm sendo criadas precisamente na tentativa de incluir no escopo da proteção internacional aqueles cujas situações fáticas os colocam em uma situação intermediária entre refúgio e migração (p. 51).

<sup>233</sup> Ao discutir a complexidade da divisão entre migração forçada e voluntária, Zetter (2007, p. 179) afirma que “[o]s migrantes forçados são uma categoria em uma população muito maior de migrantes que estão se mudando por razões igualmente complexas, mas essencialmente voluntárias. O desafio tem sido como gerenciar esses fluxos em grande escala e como distinguir entre os diferentes rótulos que os migrantes reivindicam” (tradução livre).

<sup>234</sup> Esse mesmo argumento pode ser feito em relação à proteção humanitária oferecida por alguns países (inclusive Peru e Brasil, entre os países aqui estudados). Embora louvável por ampliar a proteção dos Estados para grupos de pessoas que não necessariamente se encaixariam nos critérios da Convenção, a acolhida humanitária, assim como o refúgio, enfatiza o motivo do deslocamento, enquanto a situação de vulnerabilidade consideraria a condição objetiva do imigrante de necessitar, ou não, da proteção estatal, independentemente do motivo do deslocamento. Para maior entendimento sobre proteção humanitária, ver as discussões trazidas em Ramos *et al.* (2020).

Haveria, claro, o risco de os países utilizarem o tratamento uniformizado para recusar a entrada, em seu território, daqueles que, hoje, chamamos de refugiados de fato; e, nesse aspecto, a diferenciação conceitual importa e é útil por criar a obrigação legal dos países frente a essas pessoas. Ademais, chegar a uma definição única sobre os parâmetros dessa mudança (por exemplo, o que seria situação de vulnerabilidade<sup>235</sup>) talvez seja algo inalcançável, situação em que o sistema atual deve ser mantido para que não existam retrocessos. No entanto, em um cenário no qual os Estados reconhecessem a não devolução para todos os imigrantes e a aplicassem de fato, seria possível pensar em apenas um regime para os não nacionais em determinado território, o que poderia acarretar simplificações normativas e administrativas na atuação estatal, sem prejuízo de amparar grupos que necessitem de proteção.

A experiência brasileira mostra que uma convergência dessa natureza talvez seja possível; ademais, considerando a legislação hoje adotada na Colômbia e no Peru, a comparação entre os institutos sinaliza para poucas consequências práticas caso se adotasse um ou outro para lidar com fluxos mistos e massivos de pessoas. Em países nos quais as legislações migratórias se alinham cada vez mais aos princípios de direito internacional dos direitos humanos, pensar em tal convergência pode ser um dos caminhos para se alcançar maior eficiência administrativa e assegurar igual proteção a todos aqueles que cruzam fronteiras. Afinal, o mais importante é que essas pessoas tenham sua condição migratória equalizada – independentemente de qual seja essa solução, desde que considere as suas necessidades –, para que tenham as melhores condições possíveis de inserir-se na nova sociedade.

---

<sup>235</sup> O Alto Comissariado para as Nações Unidas realizou esforço para definir o que seria um migrante em situação de vulnerabilidade (ACNUR, 2017), o que eventualmente poderia ser um primeiro ponto de partida. Ressalte-se, porém, que o mencionado documento considera que, caso uma pessoa possa ser considerada migrante vulnerável ou refugiada, o refúgio deve ser uma espécie de primeira linha de investigação (“the first line of enquiry” – p. 2), enquanto a ideia aqui apresentada é a de que, idealmente, o refúgio não precisaria receber tratamento especial, caso as devidas proteções fossem asseguradas a migrantes vulneráveis de maneira geral.

## 4 CONCLUSÃO

Este trabalho partiu da análise do tratamento conferido por três países a imigrantes e refugiados para avaliar se refugiados continuam sendo titulares de certas proteções específicas, mesmo diante de mudanças legislativas que significaram a incorporação de diretrizes de direitos humanos em suas normas migratórias. A resposta direta à pergunta de pesquisa – considerando, claro, o limitado universo analisado e o recorte dos critérios empregados para a perspectiva comparada – é: sim, refugiados continuam acessando proteções especiais em comparação a imigrantes, de modo que a categoria “refugiado” permanece como necessária para proteger aqueles que nela se enquadram. Em razão do tratamento distinto conferido a refugiados especialmente no âmbito da não devolução e da assistência administrativa (ver quadro abaixo), é importante diferenciar entre imigrantes e refugiados, para que estes possam recorrer às prerrogativas que lhes são exclusivas.

**Quadro 6** - Tratamento conferido a refugiados no âmbito da saúde, da educação, do emprego formação, da não devolução e da assistência administrativa

País / Direitos	Público-alvo	Saúde	Educação	Emprego formal	Não devolução	Assistência administrativa
Colômbia	Imigrantes	Sim	Regulares	Regulares	Não	Não
	Solicitantes de refúgio	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
	Refugiados	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Peru	Imigrantes	Sim	Sim	Regulares	Não	Não
	Solicitantes de refúgio	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Refugiados	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Brasil	Imigrantes	Sim	Sim	Regulares	Sim	Não
	Solicitantes de refúgio	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Refugiados	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Percebe-se, pelo quadro acima, que os três países asseguram acesso à **saúde**, ao menos no nível básico e atendimento de emergência, a todos os não nacionais que estejam em seu território, independentemente de sua categoria ou regularidade migratória. O mesmo não ocorre quanto aos demais critérios analisados. No caso da **educação**, a Colômbia destoa ao exigir regularidade migratória para que os imigrantes possam acessar o sistema de ensino, enquanto Peru e Brasil não fazem tal diferenciação (ao mesmo normativamente). Em termos de saúde e educação, portanto, não há distinção de tratamento entre imigrantes e refugiados, uma vez que a diferença existente decorre da dicotomia regularidade/irregularidade migratória.

O acesso a **emprego formal** é assegurado, em todos os países, apenas a quem possui regularidade migratória – e, nesse aspecto, também não há diferença de tratamento entre imigrantes e refugiados, já que estes obtêm regularidade uma vez reconhecidos como tal. A Colômbia, novamente, destoa ao não permitir o exercício de atividade remunerada por solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado. Esse é um tratamento prejudicial em relação àqueles que recorrem ao refúgio; no entanto, em tese, a condição de solicitante é temporária e, portanto, não deveria representar ônus exacerbado para as pessoas que aguardam a decisão de seu pleito.

Já as outras duas categorias analisadas estão intimamente ligadas ao refúgio: apenas refugiados e solicitantes estão amparados pela **não devolução** na Colômbia e no Peru, e somente esse grupo pode recorrer às flexibilizações decorrentes da **assistência administrativa** nos três países estudados. Em razão da importância desses dois mecanismos, o refugiado continua sendo titular de prerrogativas e direitos diferenciados em relação aos imigrantes em geral.

É possível, no entanto, que exista um movimento de aproximação dos institutos nos países estudados, com a transferência para a imigração de características inerentes ao refúgio. Isso pode ser percebido tanto na incorporação da não devolução pela legislação migratória brasileira, quanto na postura adotada pelos três países diante do fluxo massivo de pessoas que estão recebendo nos últimos anos. Tal conduta é marcada pela ausência de medidas de retirada massiva de imigrantes, de modo que a não devolução acaba caracterizando a realidade prática dos imigrantes (ainda que por questões outras que não a aplicação principiológica da proteção); e pela adoção de iniciativas de regularização que têm a tendência de anistiar eventual punição por entrada irregular. A partir desses parâmetros, o reconhecimento da condição de refugiado poderia, a princípio, ser uma alternativa para Colômbia e Peru ao lidar com o grande volume de imigrantes em seu território. Em outras palavras, o sistema de refúgio tem o potencial de se estender a imigrantes no caso de fluxos migratórios mistos.

O contrário, porém, precisa ser analisado com mais parcimônia. Um sistema migratório somente poderia ser verdadeiramente protetivo para refugiados caso incorporasse, ao menos, a não devolução e a assistência administrativa em seus normativos, e caso assegurasse que a primeira incidiria independentemente de critérios de admissibilidade – isso em cenário no qual os países já tratam, de maneira igualitária, refugiados e solicitantes no que diz respeito a outros direitos, como é o caso da Colômbia, do Peru e do Brasil. Aqui deve-se atentar para cuidados necessários com eventuais generalizações: em termos normativos, o que está dito neste parágrafo não parece representar uma mudança drástica; no entanto, isso somente ocorre porque

os três países já possuem patamares elevados de proteção dos direitos de imigrantes, algo que não corresponde à realidade de todos os países signatários da Convenção de 1951. Entender o verdadeiro alcance de uma mudança dessa natureza demandaria estudo semelhante com outros países, considerando diferentes perfis, localização geográfica, entre outros elementos que permitam uma amostra representativa dos Estados que são parte da Convenção.

Mudança dessa natureza – ou seja, a incorporação aos sistemas migratórios de proteção hoje conferida a refugiados – teria, ao menos, três potenciais impactos simbólicos: a abertura para o entendimento da migração como um direito humano; o tratamento mais pragmático em relação ao refúgio; e a mudança do foco da proteção para a característica da pessoa (situação de vulnerabilidade), ao invés da motivação do deslocamento (perseguição). Tal mudança vai ao encontro de preocupações explicitadas em mecanismos como o de proteção complementar<sup>236</sup>; se difere, porém, ao sugerir a total incorporação do refúgio ao sistema migratório – desde que, enfatize-se, grupos vulneráveis sejam plenamente protegidos (especialmente de possível retorno a local em que estejam em risco).

Cogitações como as apresentadas acima talvez sejam estritamente teóricas: é impressionante que os Estados tenham chegado a um consenso sobre a definição de refugiado, e acordo semelhante seria necessário para reformar o arcabouço hoje existente – algo muito pouco provável, especialmente em contexto no qual a quantidade de pessoas deslocadas aumenta a cada ano<sup>237</sup>. Mas reflexões como essas ajudam a amadurecer o entendimento quanto à conexão entre o sistema migratório e o de refúgio; e tornam mais fácil perceber a importância de países como Colômbia, Peru e Brasil poderem ter a liberdade de recorrer tanto a um quanto a outro para responder a migrações massivas em seu território.

O anseio que motivou essa pesquisa (por que, afinal, importaria diferenciar imigrantes e refugiados?) e as conclusões aqui apresentadas (de que refugiados, no que diz respeito a previsões legais, de fato possuem tratamento diferenciado quanto à não devolução e à assistência administrativa) mostram que há muitas questões que podem ser objeto de aprofundamento. Investigações futuras poderiam, por exemplo, realizar mapeamento semelhante ao aqui apresentado, a fim de verificar se as semelhanças e as diferenças identificadas entre migração e refúgio são exclusivas desses três Estados, ou se correspondem a característica comum a países com marcos migratórios mais recentes. Do mesmo modo,

---

<sup>236</sup> Para mais informações sobre proteção complementar, sugere-se, como passo inicial, a leitura do documento *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention (“Complementary Protection”)* (ACNUR, 2005).

<sup>237</sup> Ver, a título de exemplo, os números do *Global Trends 2020*, que mostram a evolução do número de pessoas deslocadas de 1990 até a data de elaboração do relatório (ACNUR, 2021, p. 2).

poderiam realizar estudo semelhante considerando outros direitos (como o acesso à assistência social ou o caminho para a naturalização, por exemplo), ou avaliar se há diferença entre refugiados e imigrantes em termos de dificuldade/facilidade para concretizar, na prática, os direitos a eles conferidos legalmente. Ou, ainda, verificar se a dicotomia regularidade/irregularidade possui maior/menor relevância no acesso a direitos do que a dualidade refugiado/imigrante, algo que pareceu, a uma primeira vista, ser o caso da Colômbia.

Por fim, importa ressaltar que todas essas discussões estão embasadas em uma preocupação em comum: a de que as pessoas que se deslocam internacionalmente tenham tratamento adequado de acordo com as suas necessidades. A forma como isso deve acontecer – por meio do refúgio, das regras migratórias, da incorporação das regras de refúgio às leis migratórias, ou por outros caminhos – é o que corresponde ao objeto de questionamentos. Essas reflexões, porém, devem sempre ocorrer com o objetivo de aperfeiçoar o que já existe e, na medida do possível, de oferecer alternativas tanto à atuação estatal, quanto a quem se desloca. O objetivo é que os que chegam ao Brasil (e aos demais países) consigam resolver a sua questão migratória da maneira mais ágil e protetiva possível, para que possam se dedicar a reconstruir suas vidas no novo país de acolhida.

## BIBLIOGRAFIA

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Legal and protection policy research series. **Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention (“Complementary Protection”)**. Junho de 2005. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/435df0aa2.pdf>. Acesso em 20 set. 2021.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Global Trends: forced displacement in 2010**. Genebra: United Nations, 2011a. Disponível em: <https://www.unhcr.org/en-us/statistics/country/4dfa11499/unhcr-global-trends-2010.html>. Acesso 15 fev. 2021.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados**. Genebra, 2011b. Disponível em: <https://www.acnur.org/5d4b20184.pdf>. Acesso em: 23 set. 2021.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Global Trends: forced displacement in 2016**. Genebra: United Nations, 2017a. Disponível em: <https://www.unhcr.org/en-us/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>. Acesso 18 set. 2021.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **‘Migrants in vulnerable situations’ UNHCR’s perspective**. Junho de 2017b. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/596787174.html>. Acesso em 26 set. 2021.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Global Trends: forced displacement in 2017**. Genebra: United Nations, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/en-us/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>. Acesso 18 set. 2021.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Global Trends: forced displacement in 2018**. Genebra: United Nations, 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>. Acesso 17 fev. 2021.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **PlataformaR4V: Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela**. Seção Solicitudes pendientes de la condición de refugiado por país. Dezembro de 2020a. Disponível em <https://www.r4v.info/es/solicitudes>. Acesso 15 fev. 2021.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Global Trends: forced displacement in 2019**. Copenhagen: United Nations, 2020b. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>. Acesso 20 fev. 2021.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **PlataformaR4V: Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela**. Seção Refugiados venezolanos reconocidos. Dezembro de 2020c. Disponível em <https://www.r4v.info/es/Refugiados>. Acesso 15 fev. 2021.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **PlataformaR4V**: Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Seção Refugiados y Migrantes de Venezuela. Setembro de 2021a. Disponível em <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>. Acesso 13 set. 2021.

ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. **PlataformaR4V**: Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Seção Permisos de Residencia y de Estancia Regular Concedidos. Setembro de 2021b. Disponível em <https://www.r4v.info/es/permisos-residencia>. Acesso 13 set. 2021.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Global Trends**: forced displacement in 2020. Copenhagen: United Nations, 2021c. Disponível em: <https://www.unhcr.org/en-us/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html>. Acesso 23 set. 2021.

ACOSTA, D.; BLOUIN, C.; FREIER, L. La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas. **Fundación Carolina**, v. 2, n. 3, p. 1–30, 2019. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7097487>. Acesso em: 5 jun. 2021.

AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado; GARCEZ, Tânia Regina Silva. O sistema global de proteção dos direitos humanos sobre migrantes e seus marcos legais frente à nova Lei de Migração. In: RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luis Renato; BAENINGER, Rosana. **Nova Lei de Migração**: os três primeiros anos. Campinas: Fadis, 2020. p. 47-65. Disponível em: [https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/l\\_eimig/lei\\_mig.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/l_eimig/lei_mig.pdf). Acesso em: 24 set. 2021.

ANDRADE, José Fischel. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano. **Refúgio no Brasil**: comentários à lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2017a. p. 41-79. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil-Coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-9.474-97-2017.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2021

ANDRADE, José Fishel. Non-refoulement. In: CAVALCANTI, Leonardo.; *et al.* **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017b. p. 530-533.

ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores. Comercio Internacional y Culto. **La República Argentina se retira del Grupo de Lima**. 24 de março de 2021. Disponível em: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-republica-argentina-se-retira-del-grupo-de-lima>. Acesso em: 6 out. 2021.

BARNETT, Laura. Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime. **International Journal of Refugee Law**, v. 14, n. 2 and 3, p. 238–262, 2002. Disponível em: [https://doi.org/10.1093/ijrl/14.2\\_and\\_3.238](https://doi.org/10.1093/ijrl/14.2_and_3.238). Acesso em: 31 de mai. 2021.

BLOUIN, Cécile. Antes de la llegada: migración (forzada) de personas venezolanas. In: **Después de la llegada**: realidades de la migración venezolana. Lima: Thémis, 2019. p. 13-22. Disponível em: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170254>. Acesso em: 6 out. 2021.

BLOUIN, Cécile. Complexidades y contradicciones de la política migratoria hacia la migración venezolana en el Perú. **Colombia Internacional**, n. 106, p. 141-164, abr. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.06>. Acesso em: 19 mai. 2021.

BLOUIN, Cécile. **Documento preparatorio para audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante 169º período de sesiones**. 2018. Disponível em: [https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista\\_publicaciones/documento-preparatorio-para-audiencia-tematica-ante-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-durante-169o-periodo-de-sesiones/](https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_publicaciones/documento-preparatorio-para-audiencia-tematica-ante-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-durante-169o-periodo-de-sesiones/). Acesso em: 13 jun. 2021.

BLOUIN, Cécile; BERGANZA, Isabel; FREIER, Luisa Feline. The spirit of Cartagena? Applying the extended refugee definition to Venezuelans in Latin America. **Forced Migration Review**, v. 63, p. 64-66, fev. 2020. Disponível em: <https://www.fmreview.org/cities/blouin-berganza-freier>. Acesso em 8 out. 2021.

BLOUIN, Cécile; FREIER, Luisa Feline. Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad. In: GANDINI, Luciana; ASCENCIO, Fernando Lozano; PRIETO, Victoria. **Crisis y migración de población venezolana: entre la desprotección y la seguridad jurídica en latinoamérica**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019. p. 157-184. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=775609>. Acesso em: 19 mai. 2021.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais autores. **Em Tese: Rev Eletrôn dos Pós-Graduandos Sociol Polít UFSC**, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027>. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Projeto de Cooperação para Análise das Decisões de Refúgio no Brasil – Decisões Plenária Conare**. Junho de 2021. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWVjZWMtMDBiM2I1NWVjMTY5IiwidCI6ImU1YzZM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBlTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 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**. 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50215-28-janeiro-1961-389887-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 1 mai. 2021.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 93, de 20 de setembro de 1971. **Autoriza o Governo da República Federativa do Brasil a aderir ao Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, adotado em Nova York, em 31 de dezembro de 1967, e a substituir ressalvas à Convenção de 1951, sobre o mesmo Estatuto**. 1971. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-93-30-novembro-1971-346286-exposicao-demotivos-153280-pl.html>. Acesso em: 1 mai. 2021.

BRASIL. Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991. **Promulga a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes**. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0040.htm). Acesso em: 7 jul. 2021

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.** 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. Resolução Normativa nº 126, de 2 de março de 2017. **Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço.** Brasília, 2017a. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20819083/do1-2017-03-03-resolucao-normativa-n-126-de-2-de-marco-de-2017-20819043](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20819083/do1-2017-03-03-resolucao-normativa-n-126-de-2-de-marco-de-2017-20819043). Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração.** Brasília, 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm). Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, 2017c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm). Acesso em: 4 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República do Brasil. **1º Relatório Geral da Operação Acolhida / Relatório Trimestral Comitê Federal de Assistência Emergencial.** Brasília, 2018a. Disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios/1o-relatorio-geral-operacao-acolhida.pdf/view>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República do Brasil. **2º Relatório Geral da Operação Acolhida / Segundo Relatório Trimestral do Comitê Federal De Assistência Emergencial.** Brasília, 2018b. Disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios/2o-relatorio-geral-operacao-acolhida.pdf/view>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018. **Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.** Brasília, 2018c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm). Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. **Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.** Brasília, 2018d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm). Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018.** Brasília, 2018e. Disponível em [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694). Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. **Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências.** Brasília, 2018f. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm). Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 15, de 27 de agosto de 2018. **Altera a Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018.** Brasília, 2018g. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-15-de-27-de-agosto-de-2018-38537352?inheritRedirect=true>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 2, de 15 de maio de 2019. **Altera a Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, que dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, a fim atender a interesses da política migratória nacional.** Brasília, 2019a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-2-de-15-de-maio-de-2019-145560854>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Resolução Normativa nº 29 do Comitê Nacional para os Refugiados, de 14 de junho de 2019. **Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Brasília, 2019b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-14-de-junho-de-2019-224224025>. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. Portaria nº 623, de 13 de novembro de 2020. **Dispõe sobre os procedimentos de naturalização, de igualdade de direitos, de perda da nacionalidade, de reaquisição da nacionalidade e de revogação da decisão de perda da nacionalidade brasileira.** Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-623-de-13-de-novembro-de-2020-288547519>. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 19, de 23 de março de 2021. **Dispõe sobre a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados.** Brasília, 2021a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mjsp/mre-n-19-de-23-de-marco-de-2021-310351485>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota à Imprensa nº 2 – Declaração do Grupo de Lima.** Janeiro de 2021b. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-do-grupo-de-lima-1](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-do-grupo-de-lima-1). Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Extradicação. **Ext 1555**, Relator(a): Nunes Marques, Segunda Turma, julgado em 29 de março de 2021c. Processo Eletrônico DJe-070 DIVULG 13-04-2021 PUBLIC 14-04-2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur444104/false>. Acesso em: 11 set. 2021.

BRAUNER, Daniela Corrêa Jacques. Cláusula de exclusão por cometimento de crime hediondo, atos terroristas e de tráfico de drogas da condição de refugiado: a intervenção indevida do direito penal nos direitos humanos. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 12, p. 119-137, nov. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.46901/revistadadpu.i12.p119-137>. Acesso em: 11 set. 2021.

CHILE. Lei nº 21.325, de 11 de abril de 2021. **Ley de Migración y Extranjería.** 2021. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549>. Acesso em: 1 set. 2021.

COLLIER, David. *The Comparative Method. Political Science: The State of Discipline II*, Ada W. Finifter, ed., **American Political Science Association**, 1993. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1540884>. Acesso em 10 jan. 2021.

COLOMBIA. **Constitución Política de la República de Colombia**, de 20 de julho de 1991. Disponível em: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html). Acesso em 10 jan. 2021.

COLOMBIA. Corte Constituciona de Colombia. Sentencia T-210/18. **Acciones de tutela promovidas por (i) Natty Yeraldín Sanguino Ruiz contra el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander, y (ii) Francys Deriannys Rodríguez López en calidad de agente oficiosa de su hijo Miguel Arcángel Márquez Rodríguez contra Clínica Puente Barco Los Leones, ESE Hospital Universitario Erasmo Meoz, el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander, y la ESE IMSALUD**. Magistrada sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, 1 de junho de 2018. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-210-18.htm>. Acesso em: 2 fev. 2021.

COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-250. **Acción de tutela interpuesta por Franklin José Chinchilla Rodríguez y Carla Lorena Rivas Gotopo contra el Ministerio de Relaciones Exteriores**. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo. Bogotá, 26 de abril de 2017a. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-250-17.htm>. Acesso em: 2 fev. 2021.

COLOMBIA. Decreto nº 1067, de 26 de maio de 2015. **Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores**. 2015. Disponível em [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto\\_1067\\_2015.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2015.htm). Acesso em: 15 jan. 2021.

COLOMBIA. Decreto nº 216, de 1 de março de 2021. **Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria**. 2021a. Disponível em: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20216%20DEL%201%20DE%20MARZO%20DE%202021.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.

COLOMBIA. Lei nº 2136, de 4 de agosto de 2021. **Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano – PIM, y se dictan otras disposiciones**. 2021b. Disponível em: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202136%20DEL%204%20DE%20AGOSTO%20DE%202021.pdf>. Acesso em: 15 set. 2021.

COLOMBIA. Lei nº 74, de 26 de dezembro de 1968. **Por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966"**. Disponível em: <http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1622486>. Acesso em: 1 fev. 2021.

COLOMBIA. Resolução 2634, de 29 de maio de 2019. **Por la cual se establece el procedimiento dirigido a renovar el Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante la Resolución número 5797 de fecha 25 de julio de 2017, otorgado entre el 3 de agosto de 2017 y el 31 de octubre de 2017**. 2019a. Disponível em:

[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion\\_minrelaciones\\_2634\\_2019.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_2634_2019.htm). Acesso em: 17 jan. 2021.

COLOMBIA. Resolução nº 3167, de 5 de dezembro de 2019. **Por la cual se establecen los criterios para el ingreso, permanencia y salida de nacionales y extranjeros del territorio colombiano; además, los mecanismos y normas aplicables en el proceso del control migratorio.** 2019b. Disponível em: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion\\_uاعمc\\_3167\\_2019.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uاعمc_3167_2019.htm). Acesso em: 15 jan. 2021.

COLOMBIA. Resolução nº 5797, de 27 de julho de 2017. **Por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia.** 2017. Disponível em: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion\\_minrelaciones\\_5797\\_2017.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_5797_2017.htm). Acesso em: 20 jan. 2021.

COLOMBIA. Resolução nº 6045, de 2 de agosto de 2017. **Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y deroga la Resolución 5512 del 4 de septiembre de 2015.** 2017c. Disponível em: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion\\_minrelaciones\\_6045\\_2017.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_6045_2017.htm). Acesso em: 16 jan. 2021.

CONARE. Comitê Nacional para os Refugiados. **Ata da 129ª Reunião Ordinária, realizada em 27 de maio de 2018.** 2018. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/ATA129\\_publicadanosite.docx](https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/ATA129_publicadanosite.docx). Acesso em: 23 set. 2021.

CORTE. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional De Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.** San José, 2013. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_272\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf). Acesso em: 3 mai. 2021.

CRAWLEY, Heaven; SKLEPARIS, Dimitris. Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in europe's 'migration crisis'. **Journal Of Ethnic And Migration Studies**, v. 44, n. 1, p. 48-64, jul. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/1369183x.2017.1348224>. Acesso em: 1 set. 2021.

DEUTSCHE WELLE. **Colombia expulsa a 59 venezolanos por “afectar la seguridad”.** 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/es/colombia-expulsa-a-59-venezolanos-por-afectar-la-seguridad/a-51406878>. Acesso em: 1 set. 2021.

DEUTSCHE WELLE. **Colombia expulsa a venezolano acusado de espiar unidades militares.** 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/es/colombia-expulsa-a-venezolano-acusado-de-espiar-unidades-militares/a-53780846>. Acesso em: 1 set. 2021.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em Revista**, n. 24, p. 213-225, dez. 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.357>. Acesso em: 1 set. 2021.

EL COMERCIO. **Perú expulsa a 131 venezolanos implicados en delitos registrados en las ciudades de Lima y Huancayo.** 2020. Disponível em: <https://www.elcomercio.com/actualidad/peru-expulsa-venezolanos-implicados-delitos.html>. Acesso em: 1 set. 2021.

EL PAÍS. **Armada Nacional expulsa militares venezolanos que violaron soberanía de Colombia**. 2021. Disponível em: <https://www.elpais.com.co/colombia/armada-nacional-expulsa-a-militares-venezolanos-que-violaron-soberania-de.html>. Acesso em 1 set. 2021.

EL TIEMPO. **Expulsaron a siete venezolanos que robaban en TransMilenio**. 2021. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/expulsan-7-venezolanos-por-hurto-en-transmilenio-573286>. Acesso em 1 set. 2021.

EQUADOR. Suplemento del Registro Oficial n. 938, 6 de fevereiro de 2017. **Ley Orgánica de Movilidad Humana**. 2017. Disponível em: [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/ley\\_organica%81nica\\_de\\_movilidad\\_humana\\_2021.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/ley_organica%81nica_de_movilidad_humana_2021.pdf). Acesso em: 1 set. 2021.

FIDDIAN-QASMIYEH, E.; *et al.* Histories of Refugee and Forced Migration Studies. In: **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford University Press, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0002>. Acesso em: 29 mai. 2021.

GARCIA, Carlos Alberto Chaves. La crisis política en Venezuela y el papel del Grupo de Lima: balance y desafíos de su acción diplomática. **Rev Relac Int Estrateg Secur**, Bogotá, v. 15, n. 1, p.177-193, jun. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18359/ries.4272>. Acesso em 10 jan. 2021.

GOODWIN-GILL, Guy. **Introductory note: convention relating to the status of refugees protocol relating to the status of refugees**. 2008. Disponível em: [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/prsr/prsr\\_e.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/prsr/prsr_e.pdf). Acesso em: 31 mai. 2021.

HATHAWAY, J.C. Forced Migration Studies: could we agree just to 'date'? **Journal Of Refugee Studies**, v. 20, n. 3, p. 349-369, 1 set. 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1093/jrs/fem019>. Acesso em: 01 jun. 2021.

HATHAWAY, J.C. The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950. **The International and Comparative Law Quarterly**, v. 33, n. 2, p. 348–380, 1984. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/759064>. Acesso em: 31 mai. 2021.

JACKSON, I. C. The 1951 Convention relating to the Status of Refugees: A Universal Basis for Protectionf. **International Journal of Refugee Law**, v. 3, n. 3, p. 403–413, 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ijrl/3.3.403>. Acesso em: 01 jun. 2021.

JUBILUT, Liliana; FERNANDES, Ananda. A Atual Proteção aos Deslocados Forçados da Venezuela pelos Países da América Latina. In: BAENINGER, Rosana.; *et al.* **Migrações Venezuelanas**. Campinas (SP): Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”, 2018. p. 164-177.

JUSBRASIL. **DPU apresenta atuações e avanços na temática migratória em audiência pública**. 2017. Disponível em: <https://dpu.jusbrasil.com.br/noticias/534931055/dpu-apresenta-atuacoes-e-avancos-na-tematica-migratoria-em-audiencia-publica>. Acesso em: 13 ago. 2021.

MERCOSUL. **Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL**. São Paulo, 5 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>. Acesso em 20 ago. 2021.

MIGRACIÓN COLOMBIA. Ministério das Relações Exteriores. **Distribución de Venezolanos en Colombia**: corte 31 de enero de 2021. 2021. Disponível em: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-enero-de-2021>. Acesso 20 fev. 2021.

MINISTÉRIO DEL INTERIOR. Plataforma digital única del Estado Peruano. **Cerca de mil venezolanos que ingresaron de forma clandestina fueron sacados del país**. 25 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/51863-cerca-de-mil-venezolanos-que-ingresaron-de-forma-clandestina-fueron-sacados-del-pais>. Acesso em: 1 set. 2021.

MJSP. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Brasil facilita entrada de crianças venezuelanas**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1559251831.5>. Acesso em: 15 ago. 2021.

MJSP. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria simplifica autorização de residência temporária para Venezuelanos**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/portaria-simplifica-autorizacao-de-residencia-temporaria-para-venezuelanos>. Acesso em: 18 ago. 2021.

MORAN, Clare Frances. Strengthening the principle of non-refoulement. **The International Journal of Human Rights**, p. 1-21, ago. 2020. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/13642987.2020.1811690>. Acesso em: 29 mai. 2021.

OEA. Departamento de Direito Internacional. Tratados Multilaterais. **Convencion Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32)**. 1969. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm). Acesso em: 3 fev. 2021.

OIM Peru. **Procedimiento operativo estándar para la protección y atención de personas refugiadas y migrantes frente a la trata en contextos de asistencia humanitaria en la región tumbes**. Plataforma Regional de Coordinación Interagencial (R4V). 2021. Disponível em: [https://peru.iom.int/sites/peru/files/Documentos/POE\\_Trata\\_de\\_Personas\\_Region\\_Tumbes.pdf](https://peru.iom.int/sites/peru/files/Documentos/POE_Trata_de_Personas_Region_Tumbes.pdf). Acesso em: 20 set. 2021.

OIM. Organização Internacional para as Migrações. **International Migration Law: Glossary on Migration**. Genebra, 2019. Disponível em: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf). Acesso em: 22 set. 2021.

OLIVEIRA, Antonio Tadeu Ribeiro. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 171-179, 23 ago. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20947/s0102-3098a0010>. Acesso em: 20 set. 2021.

OLSEN-MEDINA, Kira; BATALOVA, Jeanne. **Haitian Immigrants in the United States**. Em Migration Policy Institute (MPI). 2020. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/haitian-immigrants-united-states-2018>. Acesso em: 10 set. 2021.

ONU. Organização das Nações Unidas – Dinâmicas de População. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. **World Population Prospect 2019**: Migration data. Disponível em <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Migration/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

ONU. Organização das Nações Unidas – Divisão de População. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. Monitoring Global Population Trends – International migrant stock 2019: **Country Profiles**. Disponível em <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/countryprofiles.asp>. Acesso em: 10 jul. 2021.

ONU. Organização das Nações Unidas – **Divisão de População**. International migrant stock 2020. Disponível em <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>. Acesso 10 jul. 2021.

ONU. Organização das Nações Unidas. Assembléia Geral. **Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. Intergovernmentally negotiated and agreed outcome. 2018. Disponível em <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>. Acesso em: 17 set. 2021.

PEIRANO, Mariza. De que serve um documento? In: PALMEIRA, Moacir; BARREIRA, César (org.). **Política no Brasil: visões de antropólogos**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2006. p. 25-49. Disponível em: [http://www.marizapeirano.com.br/capitulos/2006\\_de\\_que\\_serve\\_um\\_documento.pdf](http://www.marizapeirano.com.br/capitulos/2006_de_que_serve_um_documento.pdf). Acesso em: 14 set. 2021.

PEREIRA, Alexandre. **Os usos e abusos político do refúgio**. Nexo Jornal, 15 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2020/Os-usos-e-abusos-pol%C3%ADticos-do-ref%C3%BAgio>. Acesso em: 25 set. 2021.

PERU. **Constitucion Política del Peru**, de 31 de agosto de 1993. Disponível em: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion\\_Politica\\_del\\_Peru\\_1993.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf). Acesso em: 10 mar. 2021.

PERU. Lei nº 27.891, de 22 de dezembro de 2002. **Ley del Refugiado**. 2002. Disponível em: [https://leyes.congreso.gob.pe/LeyNume\\_1p.aspx?xEstado=2&xTipoNorma=0&xTipoBusqueda=4&xFechaI=&xFechaF=&xTexto=&xOrden=0&xNormaI=27891&xNormaF=](https://leyes.congreso.gob.pe/LeyNume_1p.aspx?xEstado=2&xTipoNorma=0&xTipoBusqueda=4&xFechaI=&xFechaF=&xTexto=&xOrden=0&xNormaI=27891&xNormaF=). Acesso em: 14 mar. 2021.

PERU. Decreto Supremo nº 119-2003-RE, de 10 de outubro de 2003. **Aprueban Regalmento de la Ley del Refugiado**. 2003. Disponível em: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/E51265AE05DA94720525813700715740/\\$FILE/12\\_REGLAMENTO\\_LEY\\_REFUGIADO\\_DEC\\_SUP\\_119.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E51265AE05DA94720525813700715740/$FILE/12_REGLAMENTO_LEY_REFUGIADO_DEC_SUP_119.pdf). Acesso em: 14 mar. 2021.

PERU. Decreto Supremo nº 002-2017-IN, de 3 de janeiro de 2017. **Aprueban lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana**. 2017a. Disponível em: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-lineamientos-para-el-otorgamiento-del-permiso-tempo-decreto-supremo-n-002-2017-in-1469654-3/>. Acesso em: 12 mai. 2021.

PERU. Decreto Legislativo nº 1350, de 7 de janeiro de 2017. **Ley de Migraciones**. 2017b. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/informes-publicaciones/1643265-decreto-legislativo-n-1350-ley-de-migraciones>. Acesso em: 14 mai. 2021.

PERU. Decreto Supremo nº 007-2017-IN, de 27 de março de 2017. **Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1350, Decreto Legislativo de Migraciones**. 2017c. Disponível em: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/reglamento-del-decreto-legislativo-n-1350-decreto-legislat-anexo-ds-n-007-2017-in-1502810-4/>. Acesso 14 mai. 2017.

PERU. Decreto Supremo n° 015-2017-RE, de 27 de abril de 2017. **Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Migratoria 2017–2025.** 2017d. Disponível em <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/205429/DS-015-2017-RE.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2017.

PERU. Decreto Supremo n° 023-2017-IN, de 29 de julho de 2017. **Aprueban lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana.** 2017e. Disponível em: [https://elperuano.pe/gestionop/Gestion\\_OP.asp](https://elperuano.pe/gestionop/Gestion_OP.asp). Argumento de busca: 1549000-1. Acesso em: 27 set. 2021.

PERU. Decreto Supremo n° 001-2018-IN, de 23 de janeiro de 2018. **Aprueban lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas denacionalidad venezolana.** 2018a. Disponível em: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-lineamientos-para-el-otorgamiento-del-permiso-tempo-decreto-supremo-n-001-2018-in-1609074-1/>. Acesso em: 25 mai. 2021.

PERU. Decreto Supremo n° 007-2018-IN, de 19 de agosto de 2018. **Modifican Lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana, aprobados por Decreto Supremo N° 001-2018-IN.** 2018b. Disponível em: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/modifican-lineamientos-para-el-otorgamiento-del-permiso-temp-decreto-supremo-n-007-2018-in-1682426-2/>. Acesso em: 28 mai. 2021.

PERU. Resolución de Superintendencia n° 000270-2018-Migraciones, de 24 de agosto de 2018c. **VISTOS, el Informe N° 000493-2018-AJ/MIGRACIONES, de fecha 24 de agosto de 2018, de la Oficina General de Asesoría Jurídica, referido al uso de pasaporte como documento de viaje para el ingreso de ciudadanos venezolanos a territorio nacional y las excepciones en casos justificables [...].** Disponível em: <https://www.migraciones.gob.pe/Normativa%20Interna/Resoluciones%20de%20Superintendencia/2018/RS270-2018.pdf?csrt=8517992315629336932>. Acesso em: 5 jun. 2021.

PERU – Ministerio de Relaciones Exteriores. OF. RE (MIN) N° 2-10/9 – **Ingreso de nacionales venezolanos al Perú.** 30 mai. 2019a. Obtido por meio da lei de acesso à informação. Portal: <https://www.gob.pe/432-acceso-a-la-informacion-publica>. Acesso em: 24 set. 2021.

PERU. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Declaración del Grupo de Lima – Declaração Conjunta.** 23 de setembro de 2019b. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/51277-declaracion-del-grupo-de-lima>. Acesso em: 7 out. 2021.

PERU. Decreto Supremo n° 010-2020-IN, de 21 de outubro de 2020. **Aprueba medidas Especiales, Excepcionales y Temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras.** 2020a. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/1300528-010-2020-in>. Acesso em: 13 jul. 2021.

PERU. Defensoría del Pueblo. **Guía para Personas Refugiadas, Solicitantes de la Condición de Refugiado y Migrantes en el Perú.** Lima, 2020b. Disponível em: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/02/Gu%C3%ADa-para-personas-refugiadas-solicitantes-de-la-condici%C3%B3n-de-refugiado-y-migrantes-en-el-Per%C3%BA.pdf>. Acesso em: 23 set. 2021.

PERU. Decreto Supremo N° 002-2021-IN, de 24 de março de 2021. **Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo n° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones y el Reglamento de la Ley N° 26574, Ley de Nacionalidad.** 2021a. Disponível em: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-modifica-el-reglamento-del-decreto-legis-decreto-supremo-n-002-2021-in-1937631-1>. Acesso em: 20 mai. 2021.

PERU. Decreto Supremo n° 006-2021-IN, de 4 de julho de 2021. **Decreto Supremo que aprueba el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Superintendencia Nacional de Migraciones.** 2021b. Disponível em: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-texto-unico-de-procedimientos-decreto-supremo-no-006-2021-in-1969207-1/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

RADHAKRISHNAN, R. Why Compare? **New Literary History**, v. 40, n. 3, p. 453–471, 2009. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/27760271>. Acesso em: 24 set. 2021.

RAMOS, André de Carvalho.; *et al.* Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. **Consultor Jurídico**, 23 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniaio-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 30 ago. 2021.

RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luis Renato; BAENINGER, Rosana. **Nova Lei de Migração: os três primeiros anos.** Campinas: Fadisp, 2020. p. 47-65. Disponível em: [https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/leimig/lei\\_mig.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/leimig/lei_mig.pdf). Acesso em: 24 set. 2021.

REITZ, John. How to Do Comparative Law. **The American Journal Of Comparative Law**, v. 46, n. 4, p. 617, 1998. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2307/840981>. Acesso em: 24 set. 2021.

RÍO, María José Ruiz del; BULA, María Carolina Hoyos. Evolución de políticas migratorias en Colombia frente a la diáspora venezolana. **Revista Jurídica Mario Alario D'filippo**, v. 12, n. 24, p. 386-398, ago. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.32997/2256-2796-vol.12-num.24-2020-2682>. Acesso em: 24 set. 2021.

ROBILANT, A. Big Questions Comparative Law. **Boston University law review**, v. 96, p. 1325–1345, 2016.

SILVA, G.J.; *et al.* **Refúgio em Números**, 6a Edição. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

SILVA, João Carlos Jarochinski; BÓGUS, Lucia Maria Machado; SILVA, Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 15-30, ago. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20947/s0102-3098a0003>.

SILVA, João Carlos Jarochinski; JUBILUT, Liliana Lyra; VELÁSQUEZ, Militza Zulimar Pérez. Proteção Humanitária no Brasil e a Nova Lei de Migrações. In: RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luis Renato; BAENINGER, Rosana. **Nova Lei de Migração: os três primeiros anos.** Campinas: Fadisp, 2020. p. 47-65. Disponível em: [https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/leimig/lei\\_mig.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/leimig/lei_mig.pdf). Acesso em: 24 set. 2021.

USCATEGUI, Rossiasco; ANDREA, Paula. **Una Oportunidad para Todos: Los Migrantes y Refugiados Venezolanos y el Desarrollo del Perú – Vol. 2.** Washington, D.C: World Bank Group, 2019. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/107621574372585665/Una-Oportunidad-para-Todos-Los-Migrantes-y-Refugiados-Venezolanos-y-el-Desarrollo-del-Perú>. Acesso em 13 jun, de 2021.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. As políticas migratórias brasileiras do século XIX ao século XXI: uma leitura biopolítica do movimento pendular entre democracia e autoritarismo. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, n. 4, p. 2330-2358, dez. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2020/45137>.

ZETTER, R. More Labels, Fewer Refugees: remaking the refugee label in an era of globalization. **Journal Of Refugee Studies**, v. 20, n. 2, p. 172-192, jun. 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1093/jrs/fem011>.

ZIMMERMANN, Andreas; DÖRSCHNER, Jonas; MACHTS, Felix. **Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol: a commentary.** Oxford: Oxford University Press, 2011. Disponível em: <https://bityli.com/73vrr>. Acesso em: 01 mai. 2021.