



UFRR

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE E FRONTEIRAS

BERNARDO ADAME ABRAHÃO

SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO COMO ESTRATÉGIA MIGRATÓRIA DOS
VENEZUELANOS EM RORAIMA NOS ANOS DE 2014 A 2017

BOA VISTA - RORAIMA

2019

BERNARDO ADAME ABRAHÃO

**SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO COMO ESTRATÉGIA MIGRATÓRIA DOS
VENEZUELANOS EM RORAIMA NOS ANOS DE 2014 A 2017**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociedade e Fronteira. Área de concentração: sociedade e fronteiras na Amazônia.

Linha de Pesquisa: Sociedade e Política.

Orientador: Prof. Dr. João Carlos Jarochinski Silva

BOA VISTA - RORAIMA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

A159e Abrahão, Bernardo Adame.
Estratégia migratória dos refugiados em Roraima nos anos de 2014 a
2017 / Bernardo Adame Abrahão. – Boa Vista, 2019.
108 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. João Carlos Jarochinski Silva.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Roraima, Programa
de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteira.

1 – Migrações internacionais. 2 – Imigrantes venezuelanos. 3 –
Refugiados. 4 - Roraima. 5 – Brasil. I – Título. II – Silva, João Carlos
Jarochinski (orientador).

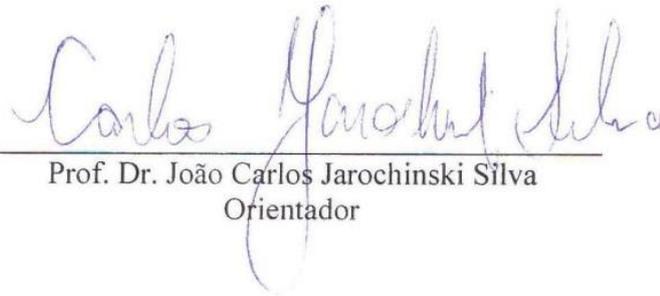
CDU – 325.11(811.4)

BERNARDO ADAME ABRAHÃO

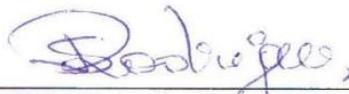
**SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO COMO ESTRATÉGIA MIGRATÓRIA DOS
VENEZUELANOS EM RORAIMA NOS ANOS DE 2014 A 2017**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociedade e Fronteira. Área de concentração: sociedade e fronteiras na Amazônia. Defendida em 29 de janeiro de 2019 e avaliada pela seguinte banca examinadora:

João



Prof. Dr. João Carlos Jarochinski Silva
Orientador



Prof. Dr. Francilene dos Santos Rodrigues
Examinadora



Prof. Dr. Fernando César Costa Xavier
Examinador

RESUMO

A presente dissertação estuda o fenômeno das solicitações refúgio por venezuelanos no estado de Roraima sob o viés da estratégia migratória traçada pelos refugiados levando-se em conta a motivação do deslocamento e as causas, para então analisar as opções feitas pelos refugiados no requerimento do acolhimento jurídico e político no estado de Roraima. Por estratégia migratória, compreende-se a escolha de solicitação de refúgio em determinado local, na limitação da pesquisa, Roraima. As teorias migratórias cotejadas com os dados da migração venezuelana em Roraima de 2014 a 2017 permitirão a conclusão de que os venezuelanos representam uma migração pela sobrevivência. Migração esta que ainda não tem respaldo jurídico adequado para proteger e garantir os direitos humanos do migrante, o que os deixam em situação de maior vulnerabilidade. Regulamentações pontuais e precárias não atendem ao acolhimento devido, especialmente pela ausência de política pública migratória adequada e clara. É imperioso que se observe este fluxo migratório e o regulamente para sejam obedecidos os direitos humanos do migrante.

Palavras chaves: Migração. Venezuelanos. Roraima. Migração pela Sobrevivência.

ABSTRACT

The present dissertation studies the phenomenon of refugee requests by Venezuelans in the state of Roraima under the bias of the migratory strategy drawn by the refugees taking into account the motivation of the displacement and the causes, to then analyze the options made by the refugees in the request of the legal reception and political in the state of Roraima. By migratory strategy, it is understood choice of request of refuge in a certain place, in the limitation of the research, Roraima. Migration theories collated with data on Venezuelan migration in Roraima from 2014 to 2017 will allow the conclusion that Venezuelans represent a survival migration. Migration that does not yet have adequate legal support to protect and guarantee the migrants' human rights, which leaves them most vulnerable. Punctual and precarious regulations do not serve due harvest, especially due to the lack of adequate and clear immigration policy. It is imperative that this migratory flow is observed and regulated in order to comply with the human rights of the migrant.

Key-words: Migration. Venezuelans. Roraima. Survival Migration.

ABREVIACOES

ACNUR – Alto Comissariado das Naoes Unidas para os Refugiados

CNIg – Conselho Nacional de Imigraao

CONARE – Comitê Nacional para Refugiados

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

RN – Resoluao Normativa

RR – Resoluao Recomendada

OEA - Organizaao dos Estados Americanos

OIM – Organizaao Internacional para as Migraoes

ONU – Organizaao das Naoes Unidas

GRÁFICOS

Gráfico 01 – Migração voluntária no Brasil.....	43
Gráfico 02 – Migração voluntária venezuelana no Brasil.....	43
Gráfico 03 – Solicitações de refúgios no Brasil.....	48
Gráfico 04 – Refugiados reconhecidos no Brasil.....	48
Gráfico 05 – Imigrantes venezuelanos no Brasil.....	65
Gráfico 06 – Solicitações de refúgio geral x venezuelanos.....	66
Gráfico 07 – Análise dos formulários de refúgio de 2015.....	69
Gráfico 08 – Análise dos formulários de refúgios de 2016.....	70
Gráfico 09 – Análise dos formulários de refúgios de 2017.....	71

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. TEORIA DAS MIGRAÇÕES.....	12
2.1 AS TEORIAS:	15
2.2 APONTAMENTOS TEÓRICOS SOBRE AS MIGRAÇÕES:	17
3. A MANEIRA COMO O ESTADO BRASILEIRO LIDA COM O TEMA:.....	37
3.1 TIPOS MIGRATÓRIOS:	38
3.1.1 Migração voluntária:.....	38
3.1.2 Asilo:	42
3.1.3 Refúgio:	42
3.2 ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO:.....	46
3.2.1 Ministério da Justiça:	47
3.2.2 Ministério das Relações Exteriores:.....	50
3.2.3. Ministério do Trabalho:	51
3.2.4. Ministério da Segurança Pública:.....	52
3.3 POLÍTICA MIGRATÓRIA: EXPECTATIVA E REALIDADE:	54
4. ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA MIGRAÇÃO VENEZUELANA:.....	62
4.1. MIGRAÇÃO VENEZUELANA EM RORAIMA:.....	62
4.2. REFÚGIO E RESIDÊNCIA TEMPORÁRIA DOS VENEZUELANOS:	73
4.3. PROTEÇÃO AOS VENEZUELANOS E DIREITOS HUMANOS.....	83
5. CONCLUSÃO:	94
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:.....	98
ANEXOS	104

1. Introdução

Neste trabalho, dentro do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras na Universidade Federal de Roraima, se trata do estudo do fenômeno do refúgio no estado de Roraima sob o viés da estratégia migratória traçada pelos refugiados levando-se em conta a motivação do deslocamento e as causas, tendo analisado as opções feitas pelos refugiados no requerimento do acolhimento jurídico e político no estado de Roraima. Por estratégia migratória, compreende-se a escolha livre e voluntária de solicitação de refúgio em determinado local, na limitação da pesquisa, Roraima.

Foi realizado um breve contexto histórico das teorias migratórias e migração venezuelana em Roraima, analisado os tipos migratórios com ênfase ao refúgio, elencando os requisitos, motivações e resguardo jurídico, depois foi feita uma análise sobre o contexto quantitativo de refúgio de 2014 a novembro de 2017 no estado de Roraima, levando em consideração os dados do período, o contexto nacional de solicitações de refúgio, nacionalidade e perfil (idade, sexo e motivo do deslocamento). Foram discutidas as representações desses números no período delimitado e análise se há uma estratégia migratória por detrás das solicitações de refúgio em Roraima.

A escolha do objeto da pesquisa decorre do aumento significativo de solicitações de refúgio em Roraima nos anos de 2014 a novembro de 2017 solicitantes especialmente da nacionalidade venezuelana. O período escolhido decorre do início do aumento do fluxo migratório venezuelano em Roraima até a entrada em vigor da nova lei de migração. Apesar de os refugiados terem tratamento jurídico em lei diversa da migração em geral, a alteração desta impacta consideravelmente o contexto jurídico das migrações afetando também o instituto do refúgio. Não foi analisada a migração sob os ditames da nova lei de imigração pelo exíguo período de vigência, comprometendo a coleta de dados.

A compreensão da estratégia migratória como se pretendeu analisar, é importante na medida em que esclarece melhor tal fenômeno e possibilita a compreensão das causas das solicitações de modo a contribuir com a aplicação do instituto do refúgio de acordo com realidade dos solicitantes em Roraima, bem como permitiu avaliar atuação do Estado brasileiro no trato do fenômeno.

Um trabalho de pesquisa voltado à temática do refugiado especificamente no estado de Roraima é fundamental, pois se analisou a realidade local do instituto do refúgio verificando a aplicação do regime de proteção legal ao refugiado.

Por outro lado, em Roraima, como cidadão incumbido da função de delegado de Polícia Federal, vivenciei cotidianamente a atividade migratória e os pedidos de refúgios. Não raro, deparei-me com algumas situações inusitadas que demandam uma compreensão mais aprofundada sobre o tema. Além disso, nos últimos três anos presenciei profissionalmente o grande aumento de solicitações de refúgio.

Entre os anos de 2014 a novembro de 2017 pude perceber o aumento significativo dos pedidos de refúgios no Estado, ao ponto de gerar a necessidade de aumento de efetivo de policiais e servidores administrativos no controle migratório, bem como prévio agendamento para solicitação, vez que a demanda está acima da capacidade de atendimento disponibilizada em um primeiro momento pela Polícia Federal.

Diante dessa constatação, surgiu o interesse em realizar o presente estudo. Inovador na medida em que se propõe precipuamente aferir sentido ao fluxo migratório em Roraima, notadamente em uma possível estratégia migratória por parte dos solicitantes de refúgio, que, de alguma forma, obtêm informações, avaliam e optam pelo instituto do refúgio e local de solicitação. A partir deste cenário, analisar-se-á a relação com aumento dos pedidos de refúgio no estado de Roraima.

O problema da pesquisa é a análise da estratégia migratória dos refugiados em Roraima. A principal questão analisada foi: há uma estratégia migratória dos venezuelanos na solicitação de refúgio em Roraima, especialmente de imigrantes que procuram agilidade na regularização da permanência em território brasileiro?

Visando sua resposta, foram analisados dados migratórios oficiais, a bibliografia referente ao tema, os formulários de solicitação de refúgio no período destacado para coleta de dados quantitativos visando aferir a motivação da solicitação cujo resultado foi cotejado com outras pesquisas realizadas.

O objetivo principal é compreender as causas e motivos que justificam o grande aumento de solicitantes de refúgio no estado de Roraima entre os anos 2014 a novembro de

2017 e a existência ou não de uma estratégia migratória. Para tanto foi feito estudo sobre o perfil dos solicitantes de refúgio em Roraima e motivações para o refúgio.

Visando os objetivos traçados, a presente pesquisa foi essencialmente explicativa, uma vez que visou identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência do fenômeno migratório dos refugiados em Roraima.

Foi utilizada a pesquisa bibliográfica na contextualização histórica e normativa do instituto do refúgio. Foram feitas pesquisas de material bibliográfico de artigos e livros disponíveis na biblioteca central da Universidade Federal de Roraima ou aquisição de com recursos próprios, bem como pesquisa de teses de dissertação sobre o tema disponível em consulta pública na internet ou no portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Na compreensão do perfil e análise de trajetória migratória dos solicitantes de refúgio em Roraima nos períodos de 2014 a novembro de 2017 foi utilizada pesquisa quantitativa de dados oficiais de entrada e saída de estrangeiros, de quantidade refúgios solicitados, bem como dos dados contidos no formulário de solicitação de refúgio, para compreender a motivação da solicitação, sempre garantido o anonimato do solicitante, todos obtidos junto à Polícia Federal e ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) através da lei de acesso a informação.

A entrevista dos solicitantes não foi uma metodologia escolhida em razão da função pública de policial federal por mim exercida, vez que representaria um fator de dificuldade na aproximação do entrevistado e obtenção de dados. Além disso, o acesso aos formulários de solicitações de refúgio, cuja utilização fora concedida pelo CONARE representa base dados rica em conhecimento e interessante de análise, sendo pouco trabalhada pelos pesquisadores da área migratória.

Na aferição da existência ou não de estratégia migratória na solicitação de refúgio foi realizada a pesquisa documental.

A dissertação desenvolve-se em seis capítulos: introdução, teorias da migração, a maneira como o Estado brasileiro lida com o tema, relação e análise crítica – atuação do estado brasileiro na migração venezuelana, conclusão e referências bibliográficas.

No capítulo das teorias da migração é traçado um panorama geral das teorias das migrações existentes correlacionando-as com a realidade da migração venezuelana em Roraima, bem como fixados alguns conceitos básicos utilizados ao longo da dissertação. No capítulo a maneira como o Estado brasileiro lida com o tema foram delineados o contexto jurídico brasileiro que recepção de migrantes, os órgãos públicos que lidam com a temática migratória no Brasil e análise da política migratória brasileira. Por fim, no quarto capítulo foi feita uma relação da estatal com a atual migração venezuelana em Roraima, contextualizando o fluxo migratório venezuelano, a diferença entre refúgio e residência temporária para os venezuelanos e proteção aos venezuelanos e direitos humanos.

2. Teoria das Migrações

Migrar é passar de uma região para outra, de um país para outro¹. Sayad classifica o fenômeno migratório como um fato social completo e total² o qual exige, para sua compreensão, um itinerário epistemológico e cognitivo que se dá no cruzamento das ciências sociais com um ponto de encontro em inúmeras disciplinas, tais como o direito, a história, a geografia, a política, a sociologia, entre outras, o que demonstra seu caráter eminentemente interdisciplinar. Esse fenômeno se caracteriza de diversas formas, dentre as quais o instituto do refúgio.

A migração é parte constitutiva da experiência humana e do processo de formação da maior parte das comunidades políticas que hoje chamamos de Estado³. No entanto, paradoxalmente, a migração não representa incontestável integração social. Ao invés, a histórica política das migrações constitui uma série de emergências descontínuas, muito distantes da lenda da plena integração ao país de destino: trata-se de uma história de lutas pelo reconhecimento⁴.

Após a Segunda Guerra, devido à intensa movimentação internacional, o tema dos refugiados ganhou destaque internacional, causando preocupação especialmente aos países do continente europeu. Desde então, o número de refugiados sobe a cada ano. Atualmente estima-se existir aproximadamente 65,6 milhões de refugiados no mundo⁵.

Diante do cenário global pós-Segunda Guerra Mundial, foi documentado na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, o conceito de refúgio e editada a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de junho de 1951, a qual atribuiu ao Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) a incumbência de zelar para a aplicação das convenções internacionais que assegurem a

¹ FERREIRA, A. B. H. Novo Dicionário Aurélio – Século XXI. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

² SAYAD, Abdelmalek. A Migração ou os Paradoxos da Alteridade. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: EDUSP. 1998

³ MOULIN, C. *Eppur si muove: mobilidade humana, cidadania e globalização*. Revista Contexto Internacional, v. 33, n. 1, 2011.

⁴ VENTURA, Deisy; BARALDI, Camila. Política Migratória e Tráfico de Pessoas: quando a árvore esconde a floresta. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. (Coord.). Coleção Direito Internacional Multifacetado - Direitos Humanos, Guerra e Paz. Curitiba: Juruá, 2014, p. 31.

⁵ ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. Alto Comissariado das Nações Unidas. Relatório Tendências Globais – Deslocamentos Forçados 2016. Disponível em: < <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>> Acesso em 06 de jan. 2018.

proteção dos refugiados. Reconheceu também que a coordenação efetiva das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto Comissário das Nações Unidas.

Em atenção ao compromisso internacional do Brasil com a ACNUR, ratificado em 1972, através do Decreto nº 70.946, foi aprovado o Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474) em 22 de julho de 1997.

O artigo 2º, da Lei nº 9.474/97, estabelece a conceituação legal de refugiado, ratificando a previsão do Protocolo de 1967:

SEÇÃO I

Do Conceito

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Segundo André de Carvalho Ramos o refúgio possui as seguintes características: 1) é baseado em tratados de âmbito universal e ainda possui regulamentação legal específica no Brasil, com tramite e órgão colegiado específico; 2) buscar proteger um estrangeiro perseguido ou com fundado temor de perseguição (não exige a atualidade da perseguição); 3) a perseguição odiosa é de várias matrizes: religião, raça, nacionalidade, pertença a grupo social e opinião política, ou seja, a perseguição política é apenas uma das causas possíveis do refúgio; 4) pode ser invocado também no caso de indivíduo que não possa retornar ao Estado de sua nacionalidade ou residência em virtude da existência de violações graves e sistemáticas de direitos humanos naquela região – não é necessário uma perseguição propriamente dita; 5) o solicitante de refúgio tem o direito subjetivo de ingressar no território brasileiro, até que sua situação de refúgio seja decidida pelo CONARE (ou, em recurso, pelo Ministro da Justiça); 6) o refúgio é territorial; 7) a decisão de concessão do refúgio é declaratória, com efeito *ex tunc*, o que implica em reconhecer o direito do solicitante, caso preencha as condições, de obter o refúgio; 8) cabe revisão judicial interna das razões de concessão ou denegação, uma vez que o

CONARE tem o dever de fundamentação adequada; 9) existe a vigilância internacional dos motivos do *refoulement* (rechaço)⁶.

No cenário internacional, o aumento da proteção aos refugiados paulatinamente foi reforçado na medida em que a concepção de homem como um fim em si mesmo foi ganhando destaque e reconhecimento internacional. Nas Américas, a Declaração de Cartagena⁷, de 1984, passou-se a considerar como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Nos últimos tempos houve aumento na solicitação de refúgio gerado por solicitações tanto de pessoas na real condição de refugiados, como de pessoas que não se enquadravam na condição de refugiado, mas que buscavam a regularização da estadia no país de destino de forma mais rápida e célere, ansiosos pela integração social formal proporcionada pela posse de documentos públicos de identificação.

Este fenômeno gerou o fluxo migratório misto composto por refugiados propriamente ditos e outros migrantes todos como solicitantes de refúgio. Segundo Jubilut, Apolinário e Silva, o pedido de reconhecimento do *status* de refugiado por pessoas que não se encontram nessa situação, em vez de chamar a atenção para as necessidades que esses indivíduos trazem consigo, faz com que o discurso contrário à concessão do refúgio se torne mais forte⁸.

Entretanto, o uso indevido do instituto do refúgio, por não refugiados ou em local escolhidos pelos solicitantes, não deve gerar responsabilização aos migrantes, os quais devem ser acolhidos, ainda que através de outro instituto jurídico, como ocorreu no caso recente dos haitianos no Brasil⁹.

⁶ RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis (Org.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

⁷ Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984.

⁸ JUBILUT, Liliana L. *et al.* O Potencial Transformador do Refúgio: aprofundamento da solidariedade e da limitação à soberania como legado da declaração de Cartagena e de seus processos revisionais. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. (Coord.). *Coleção Direito Internacional Multifacetado - Direitos Humanos, Guerra e Paz*. Curitiba: Juruá, 2014.

⁹ Idem.

O problema não é o fluxo misto em si, pois há inúmeras possibilidades de se averiguarem quais são os tipos de proteção que devem ser oferecidas aos sujeitos que estão realizando um movimento migratório e se ele possui ou não o direito a obtenção do refúgio. Na verdade, o fator primordial é que há uma enorme quantidade de Estados no mundo que não desejam receber migrantes que não lhes interessam¹⁰.

Como bem destacado por Ventura, as regras jurídicas nacionais (e, em certos casos, bilaterais e/ou regionais) determinarão se o indivíduo poderá migrar regularmente, como trabalhador, turista ou refugiado, e influenciarão a forma pela qual ocorrerá a migração¹¹.

Esta conclusão é contrastada com a concepção filosófica de que a migração (imigração ou emigração) é um direito humano inerente ao ser enquanto homem, prescindindo de reconhecimento nacional¹². No entanto, é exatamente essa a distorção entre o mundo das normas e o mundo fático, entendida por Bobbio com a crise da efetividade dos direitos humanos¹³.

2.1 As Teorias:

O fenômeno migratório é essencialmente complexo e multidisciplinar, sendo seu estudo igualmente intrincado. Qualquer análise ou pesquisa sobre o tema encontrará obstáculos e abordagens diversas, não sendo simples caminhar pelo terreno da perspectiva geral. Geógrafos, economistas, juristas, demógrafos, cientistas sociais, antropólogos, dentre outros especialistas estudam a migração sob olhares díspares, mas no intuito de compreender sua ocorrência. Diversas são as justificativas de estudo, os problemas que se buscam esclarecer e as hipóteses perquiridas, poucas são as respostas uníssonas.

A migração deve ser observada como fato social completo e total, conforme defende Sayad. Completo na medida em que é ponto de encontro de inúmeras disciplinas das ciências sociais correspondendo ao deslocamento de pessoas tanto no espaço físico, como no espaço qualificado. Total na medida em que falar em migração é falar na sociedade como um todo

¹⁰ Idem.

¹¹ VENTURA, ob. cit.

¹² KANT, Immanuel. *Para a paz perpétua*. – Estudo introdutório/Joám Evans Pim. – Tradução: Bárbara Kristensen. – Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006.

¹³ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1995.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

tanto da perspectiva histórica como sincrônica, isto é, do ponto de vista das estruturas presentes da sociedade e de seu funcionamento¹⁴.

Nesse terreno de incerteza um conceito migração, não livre de críticas, mas factível e que servirá como base para a presente pesquisa é o formulado pelas Organizações das Nações Unidas (ONU), segundo o qual migração é o deslocamento de uma área definidora do fenômeno para outra (ou um deslocamento a uma distância mínima especificada) que se realizou durante um intervalo de migração determinado e que implicou em mudança de residência¹⁵. Este intervalo deve durar um tempo razoável, definido ou indefinido. O deslocamento deve ser relevante, ainda que pequeno, caso seja mínimo, não se caracterizará como migração.

Dentro da ideia de deslocamento, o conceito de território como mediação espacial do poder, segundo Haesbert¹⁶, é essencial para os migrantes que vivem em constante confronto pelo reconhecimento de suas identidades, ao ponto de colocar em xeque a própria concepção de território. O autor propõe o conceito de desterritorialização no sentido de processo recriador, geográfica e historicamente, de novas relações de poder e de identidade em um determinado território, de modo à reterritorializar e hibridizar as relações¹⁷.

Segundo Durand (*et al*), os fluxos migratórios nos últimos 20 anos passaram a ser vistos, não mais como fluxos bilaterais e com prevalência unidirecional, mas com realidade transnacionais, incluindo deslocamentos, atividades e espaços transnacionais. O autor cita ainda¹⁸:

Segundo Itzigsohn e Saucedo, o transnacionalismo representa um novo paradigma no estudo da mobilidade humana, pois considera que os migrantes redefinem, mas não cortam suas relações com os países de origem, criando até mesmo uma

¹⁴ SAYAD, Abdelmalek. A Migração ou os Paradoxos da Alteridade. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: EDUSP. 1998, pp. 15-16.

¹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. Conceitos básicos, definições e mensuração da migração interna. Excertos do Manual VI da ONU. Trad. José Alexandre Robatto Orrico. In: BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Migrações internas. Fortaleza: BNB, v.1, p. 313-353, 1980.

¹⁶ HAESBERT *apud* DURAND, Jorge; LUSSI, CARMEN. Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações. Jundiaí: Paco Editorial; 2015.

¹⁷ Idem, pp. 46-47.

¹⁸ Idem, p. 47.

multiplicidade de relações em diferentes áreas de ação que transcendem as fronteiras nacionais.

Ou seja, o transnacionalismo expande a percepção de cultura como algo restrito a um território para vários territórios formando uma nova cultura. A cultura da multiculturalidade. Essa miscigenação cultural invariavelmente dependerá da influência das características de cada cultura e atores, ou seja, há sempre uma particularidade a ser considerada não sendo possível a generalização ou padronização do multicultural.

Determinadas culturas em razão de sua origem são mais ou menos flexíveis a fatores externos. Quanto mais flexível for mais receptiva será a cultura a mais facilmente será adaptada ou modificada, como é o caso da cultura caribenha, cuja diversidade cultural é elemento essencial da própria cultura. O inverso é verdadeiro, como é o caso da cultura inglesa. Contudo, por mais rígida que seja toda cultura recebe influência de fatores externos e se adapta, em maior ou menor velocidade, pelos migrantes.

Hall (2003) corrobora a conclusão de que a migração tem papel fundamental nesse processo¹⁹:

As sociedades multiculturais não são algo novo. Bem antes da expansão européia (a partir do século quinze) — e com crescente intensidade desde então — a migração e os deslocamentos dos povos tem constituído mais a regra que a exceção, produzindo sociedades étnica ou culturalmente "mistas". "Movimento e migração (...) são as condições de definição socio-histórica da humanidade." (Goldberg, 1994). As pessoas têm se mudado por várias razões — desastres naturais, alterações ecológicas e climáticas, guerras, conquistas, exploração do trabalho, colonização, escravidão, semi-escravidão, repressão política, guerra civil e subdesenvolvimento econômico.

Assim, o transnacionalismo, corroborado pela reconfiguração do conceito de desterritorialização, desafia as ideias e parâmetros identitários dos estados-nação e até configuração de família de valores²⁰. Essas reformulações impõem uma nova ordem de raciocínio da migração e questionam as teorias das migrações no cenário mundial atual.

2.2 Apontamentos teóricos sobre as Migrações:

Como já apontado, a complexidade do fenômeno migratório impele os pesquisadores a analisá-lo sob diversos enfoques. Cada enfoque produz um resultado e uma resposta ao

¹⁹ HALL, Stuart. Da diáspora: identidades e mediações culturais. Org. Liv Sovik; Adelaine La Guardia Resende et al. (trad.) Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

²⁰ DURAND, Obra citada, p. 55.

problema proposto. A gama de enfoques possíveis torna o estudo e sua estruturação tarefa hercúlea, senão impossível. Apesar disso, serão destacados alguns autores e suas ideias e sistematizações visando traçar um panorama amplo das teorias das migrações, sem, em absoluto, exaurir o tema.

a) Leis da migração de Ravenstein:

O pioneiro da estruturação das teorias das migrações foi Ernst Gerorg Ravenstein, em sua clássica obra *Leis da migração*²¹. Ele é apontado como o pioneiro na estrutura de uma teoria sobre a migração. Sua pesquisa se baseou no censo britânico publicado em 1881 e teve como campo de análise a população do Reino Unido. O fato de utilizar dados com geografia tão restrita não impede a projeção de suas conclusões como uma teoria, devendo o pesquisador se atentar para o contexto em que foi formulada.

O autor estabeleceu algumas construções fundamentais para a teoria das migrações. A primeira delas é que o ato de migrar não é aleatório, ele tem uma lógica própria com base nos fatores de atração (ex. salubridade do clima, facilidades educacionais, maior oferta de emprego, etc.) e expulsão (ex. insalubridade do clima, pouca opção de exercício da profissão, dificuldade de estudo, etc.). Além disso, para o autor, a regra é a migração voluntária, sendo excepcionais os casos em que é compulsória, como, por exemplo, condenados, soldados e marinheiros. Um elemento migratório importante dentro da teoria de Ravenstein é o elemento fronteiriço. Devido à configuração geográfica das fronteiras dos condados: aqueles que apresentam fronteiras extensas em proporção à área oferecem, naturalmente, maiores facilitadores ao fluxo do elemento fronteiriço do que aqueles cujas fronteiras são reduzidas²².

A construção de fatores de atração e expulsão, base para da teoria *push-pull*, é fundamental. No contexto migratório venezuelano em Roraima, os fatores de expulsão dos imigrantes oriundos da Venezuela são muito mais significativos que o fator de atração. A grave crise econômica e política que assola o país impulsionam a imigração. Por outro lado,

²¹ RAVENSTEIN, Ernst Georg. As leis da migração. In: MOURA, Helio Augusto de (Coord.). Migração interna: textos selecionados. Fortaleza: BNB/ETENE, 1980, t. 1, p. 19-88 (Estudos Econômicos e Sociais; 4) (traduzido do original: The Laws os migration).

²² Idem, p. 36.

em Roraima os fatores de atração não estão na mesma ordem, ao contrário, não há emprego suficiente para todos os migrantes, o idioma português é diferente e a cultura é distinta.

Uma importante classificação feita por Ravenstein dos migrantes com base na distância percorrida é aquela em que ele estipula divide em migrante local, migrante de curta distância, migração por etapas e migrantes temporários. Migrante local seria aquele cujo deslocamento limita-se de uma parte a outra da mesma cidade ou paróquia de nascimento. Migrante de curta distância seria aquele migrante de cidades próximas ou vizinhas. Migração por etapas seria a migração de cidade em cidade até encontrar uma que lhe atenda as expectativas. Por fim, o migrante temporário seria aquele integrante da "população flutuante", isto é, aqueles que habitam por período pré-determinado hotéis, quartéis, prisões, etc.

O autor também dividiu o território ocupado pelos migrantes como condados de absorção e de dispersão, que podem ser entendidos como cidades de absorção e cidades de dispersão. Cidades de absorção seriam aquelas que conseguem reter quase toda a sua população natural e até receber contingentes oriundos de outras cidades. Cidades dispersão seriam das quais partem a população que foi migrou para as cidades de absorção. Nas cidades de dispersão a população residente é inferior a natural.

Trabalha também o conceito de correntes migratórias contrárias, segundo as quais cada fluxo ou corrente migratória principal, corresponde uma corrente contrária, que pode compensar ou não as perdas provocadas pela emigração, podendo ser forte, fraca e até compensatórias, sendo certo que retorno à cidade natal pelo imigrante, não caracteriza uma corrente contrária.

Por fim, Ravenstein encerra a com suas sete leis sobre a migração. A primeira é que os migrantes se deslocam em curta distância e geram uma corrente migratória que se orientam para os grandes centros comerciais e industriais. A segunda é que o processo de absorção ocorre através de ocupação pela população rural de áreas próximas aos grandes centros comerciais cuja população migrou para o grande centro comercial. A terceira é que o processo de dispersão é o inverso do de absorção e apresenta características semelhantes. A quarta é que cada corrente migratória principal produz uma corrente inversa compensatória. A quinta é que pessoas que migram a longas distâncias se dirigem, preferencialmente, para grandes centros comerciais ou industriais. A sexta é que os naturais das cidades migram menos do que

os naturais das áreas rurais do país. Por fim, a sétima é que as mulheres migram mais do que os homens.

Pelos dados oficiais sobre migração, inexistente corrente migratória contrária para a Venezuela. A concepção de corrente contrária compensadora não é detectada em Roraima. Os poucos casos de brasileiros que transpõem a fronteira Brasil-Venezuela é para turismo. Mesmo assim, são reiteradas as notícias em imprensa local e nacional de acontecimentos indesejáveis com os turistas, como, por exemplo, morte²³, roubo²⁴ e extorsão²⁵.

Desse modo, percebemos a grande contribuição do autor ao escrever sua pesquisa em 1885, recheada de conclusões pertinentes, algumas aplicáveis perfeitamente aos tempos atuais, especialmente a construção dos fatores de atração e expulsão. Além disso, indubitavelmente ele incentivou outros acadêmicos escreverem teorias sobre o tema, seja para confrontá-lo, seja para refutar suas conclusões.

b) Teoria sobre a Migração de Lee:

O segundo autor aqui trabalhado será Everett Spurgeon Lee. O texto base de sua estruturação é *Uma Teoria sobre a Migração*²⁶, de 1969, o qual expõe a definição de migração, fatores do ato migratório, estudo sobre o volume migratório, fluxo e refluxo e características dos migrantes.

Migração para Lee é:

[...] uma mudança permanente ou semipermanente de residência. Não se põem limitações com respeito à distância do deslocamento, ou à natureza voluntária ou involuntária do ato, como também não se estabelece distinção entre a migração externa e a migração interna²⁷.

²³ Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,brasileiro-morto-na-venezuela-e-velado-em-manaus,70002152827>>, acesso em 17 jan. 2018.

²⁴ Disponível em: <<http://folhabv.com.br/noticia/Brasileiros-sofrem-arrastao-na-Venezuela/35604>>, acesso em 17 jan. 2018.

²⁵ Disponível em: <<https://istoe.com.br/os-brasileiros-maltratados-na-venezuela/>>, acesso em 17 jan. 2018.

²⁶ LEE, Everet Spurgeon. Uma teoria sobre a migração. In: MOURA, Helio Augusto (Coord.). **Migração interna**: textos selecionados. Fortaleza: BNB/ETENE, 1980, t.1, p. 89-114 (Estudos Econômicos e Sociais; 4). (Traduzido do original: Theory on migration).

²⁷ Idem, p. 99.

Visando reformular a concepção de fatores de atração e repulsão de Ravenstein, Lee propõe que o ato migratório é um ato pessoal racional que leva em consideração quatro fatores: fatores associados ao local de origem; fatores associados ao local de destino; obstáculos intervenientes; fatores pessoais. Afirma que alguns afetam a maioria das pessoas praticamente da mesma maneira (ex. em regra o clima insalubre repele), enquanto outros afetam pessoas distintas de maneiras diferentes (ex. bom sistema escolar para crianças)²⁸. As pessoas têm pleno conhecimento dos fatores da área de origem e conseguem tomar uma decisão consciente quanto a este fator, mas não tem pleno conhecimento da área de destino, sendo que suas decisões são sempre objeto de certa ignorância. Os obstáculos intervenientes seriam elementos que dificultam a migração (ex. distância entre origem e destino, existência de muro, leis de migração que visam limitar o movimento, etc.), podem ser leves ou insuperáveis a depender do caso e do migrante. Por fim, o autor afirma existir inúmeros fatores pessoais que afetam os limiares individuais e que facilitam ou retardam a migração²⁹. Desse modo, conclui afirmando que:

Portanto, a decisão de migrar nunca é completamente racional, sendo que para algumas pessoas a fundamentação racional é bem inferior à irracional. Por isto, deve-se esperar encontrar muitas singularidades em nossas generalizações, porquanto as emoções passageiras, as enfermidades mentais e os acontecimentos acidentais explicam proporção considerável das migrações totais³⁰.

A ideia da racionalidade na escolha da migração aliada aos fatores de atração e expulsão é uma importante construção e pode ser aplicada à imigração venezuelana em Roraima. O migrante ao analisar os fatores associados ao local de origem, tendo pleno conhecimento da crise política e econômica na Venezuela, com falta de abastecimento, violência e hiperinflação, racionalmente optam por deixar seu país e migrarem para outro local. A escolha por Roraima se deve principalmente pela proximidade e acesso terrestre, notadamente após a grande restrição de vôos internacionais experimentada pela Venezuela. Contudo, ao chegarem a Roraima, por não tem pleno conhecimento dos fatores associados ao local de destino.

²⁸ Idem, p. 100.

²⁹ Idem, p. 102.

³⁰ Idem, p. 103.

Ainda no contexto da migração venezuelana, deve ser analisada mais detidamente em que ponto a legislação brasileira sobre migração e sobre refúgio constituem um obstáculo interveniente destacado pelo autor. Pela importância será objeto de capítulo próprio o estudo da legislação brasileira dentro do presente estudo.

Quanto ao volume das migrações o autor defende que ele varia: com o grau de diversificação entre as áreas incluídas no território; com a diversificação entre os povos; com a dificuldade de superar os obstáculos intervenientes; com as flutuações da economia; que tende a crescer com o tempo; e, com o estágio de desenvolvimento de um país ou de uma área. Destaque para a variação com a superação de obstáculos intervenientes, ocasião em que muitos casos em que a eliminação dos obstáculos desencadeou grande fluxo migratório ou a criação de novo retraíram o fluxo. Além disso, destaca que o desenvolvimento tecnológico desempenha importante papel para a redução dos obstáculos, com comunicações mais fáceis e transporte mais barato, e a própria migração contribuindo para aumentar a migração³¹.

Por outro lado, destaca alguns aspectos importantes sobre o fluxo: a migração tende a ocorrer, em grande parte, segundo correntes bem definidas; para cada corrente migratória importante, desenvolve-se uma contra-corrente; a eficiência da corrente é alta quando os fatores principais do desenvolvimento de uma corrente migratória são fatores negativos que prevalecem no local de origem; a eficiência da corrente e da contracorrente tende a ser baixa quando os locais de origem e de destino são semelhantes; a eficiência das correntes migratórias tende a ser elevada quando os obstáculos intervenientes são grandes; a eficiência de uma corrente migratória varia com as condições econômicas, sendo elevada nas épocas de prosperidade e baixa nos períodos de depressão. O autor destaca que o fato de os primeiros migrantes terem superado uma série de obstáculos diminui a dificuldade do deslocamento para os migrantes que se lhe seguem³². Os grandes movimentos assumem a forma de correntes que são altamente específicas, tanto na origem, como no destino. A própria existência de uma corrente migratória cria contatos entre os locais de origem e os de destino e propicia a aquisição de novos atributos no local de destino³³.

³¹ Idem. P. 107.

³² Idem, p. 108.

³³ Idem, p. 109.

Como destaque anteriormente, na migração venezuelana não se observa uma contracorrente. O fluxo migratório pode ser considerado eficiente na classificação de Lee, pois os fatores negativos prevalecem no local de origem. No entanto, não se pode afirmar ainda que o fluxo venezuelano tome corpo de corrente migratória.

Desta forma, Lee se propõe a relê as balizas estabelecidas por Ravenstein as flexibilizando e readequando as premissas para um contexto mais genérico do que os proposto em 1881. Sua grande contribuição foi mudar a perspectiva para uma análise mais focada no processo de tomada de decisão individual sobre o ato migratório, além de conformar a teoria da migração com avanço tecnológico.

c) Migrações Internas de Paul Singer:

O terceiro autor é Paul Singer que elaborou uma pesquisa com o título *Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo*³⁴. Intuitiva a percepção de o foco da pesquisa são as migrações internas. Além disso, sua obra trabalha bem a dimensão econômica da migração, esta sendo uma decorrência do sistema capitalista estabelecido.

Segundo Singer, as migrações internas são sempre historicamente condicionadas, sendo o resultado de um processo global de mudança, do qual elas não devem ser separadas³⁵. O autor resume as migrações internas a um mero mecanismo de redistribuição espacial da população que se adapta ao arranjo espacial das atividades econômicas³⁶, ou seja, a migração é corolário necessário da própria industrialização, a qual implica em transferência da mão-de-obra do campo para a cidade. O autor também elenca a desigualdade regional como também motor da migração interna.

Uma distinção feita pelo autor é entre fatores de mudança e fatores de estagnação. Fatores de mudança seriam inerentes ao processo de industrialização e teriam por motivo aumento da produtividade do trabalho e a conseqüente redução do nível de emprego (ex. mecanização de parte do processo de montagem de carro). Fatores de estagnação, por seu

³⁴ SINGER, Paul Israel. Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo. In: MOURA, Helio Augusto (Coord.). **Migração interna**: textos selecionados. Fortaleza: BNB/ETENE, 1980, t.1, p. 89-114 (Estudos Econômicos e Sociais; 4).

³⁵ Idem, p. 217.

³⁶ Idem, p. 219.

turno, se manifestam sob a forma de uma crescente pressão populacional sobre uma disponibilidade de áreas cultiváveis que podem ser limitadas tanto pela insuficiência física de terra aproveitável como pelo latifúndio³⁷.

Neste prisma, a teoria de Singer será analisada de maneira crítica, não se aplicando a migração venezuelana em Roraima pela motivação da migração decorrer de fatores associados mais a questões políticas da Venezuela a simplesmente fatores econômicos/capitalistas.

Singer também define fatores de expulsão e de atração. O primeiro equivaleria às áreas de onde se originam os fluxos migratórios, especificamente às áreas rurais. O segundo equivaleria às áreas que absorvem os migrantes de outras áreas, especificamente as áreas industriais (ex. demanda por força de trabalho). Entre esses dois fatores, no entanto, há uma série de obstáculos, como, por exemplo, a falta de qualificação necessária e bagagem cultural do migrante. Além disso, boa parte dos migrantes já chega endividada com os gastos do deslocamento.

Ele destaca que a chegada de migrantes que provêm de áreas em economias de subsistência, debilmente ligadas à divisão nacional de trabalho, não provoca qualquer elevação da demanda pelo produto da economia urbana³⁸, pois os imigrantes ou enviam o dinheiro que recebem para a família que não migrou, ou simplesmente não conseguem se integrar na economia urbana.

Neste aspecto, a teoria da migração interna e econômica se assemelha à migração venezuelana, pois, conforme será demonstrado na contextualização da migração venezuelana, a maioria dos migrantes enviam recursos a família que não acompanhou o imigrante.

Por fim, faz uma crítica no sentido grande parte dos estudos correntes sobre a migração é motivada pela preocupação com a incapacidade da economia urbana de absorver, em prazo curto, a força de trabalho dos migrantes³⁹. Ao final da pesquisa estabelece proposições para o estudo das migrações: causas e motivos das migrações, no sentido de

³⁷ Idem, pp. 223-224.

³⁸ Idem, p. 231.

³⁹ Idem, p. 233.

divisão entre o que é motivo (individual) e causa (estrutural) para migração; estudo da migração como processo social, isto é, o estudo da migração é sempre o grupo e não um indivíduo que saiu de um local de origem e foi para um local de destino; consequência das migrações internas, isto é, transformações nas estruturas econômicas e sociais; diferenciação da migração e "marginalidade".

Pelo que se percebe, Singer reformula a ideia de fatores de atração e expulsão de Ravenstein e também de obstáculos intervenientes de Lee, e centraliza muito o estudo sobre a migração interna como um processo social necessário e inerente ao próprio sistema capitalista. O migrante é força de trabalho pura e simplesmente.

d) Troncos Teóricos da Migração de Salim:

O quarto autor, Salim tentou compilar as teorias das migrações existentes e dispersas em troncos teóricos em seu trabalho *Migração: o fato e a controvérsia teórica*⁴⁰, apresentado no Encontro Nacional de Estudo Populacionais, em 1991, em Campinas/SP. O autor parte do pressuposto que a migração é fenômeno complexo essencialmente social e com determinações múltiplas, constituindo importante mecanismo de reprodução ou alteração numérica da sociedade. A identificação de três troncos teóricos sobre o tema serviu de base para diversos outros estudos.

Como não poderia deixar de ser, Salim antes de começar a traçar os troncos teóricos estabelece uma definição do que seria migração. Apesar de constatar a diversidade de conceitos existentes, utiliza o conceito como base para a discussão, segundo o qual:

Migração é definida como sendo o deslocamento de uma área definidora do fenômeno para uma outra (ou um deslocamento a uma distância mínima específica), que se realizou durante um intervalo de migração determinado e que implicou uma mudança de residência⁴¹.

Assim, destaca que três elementos irão constituir a migração: a distância do deslocamento, o tempo de permanência ou residência e o local de origem e destino do fluxo

⁴⁰ SALIM, Celso Amorim. Migração: o fato e a controvérsia teórica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDO POPULACIONAIS, 8, 1991, Campinas. *Anais...* Campinas: ABEP. 3, p. 119-144, 192. Disponível em: <<http://abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/609/589>>.

⁴¹ Idem, p. 120.

como etapa migratória única e/ou última⁴². Conceito bem próximo do adotado pela Organização das Nações Unidas, já citado.

Afirma que as teorias de seu tempo sobre a migração atribuem a ela o papel de superação, diluição ou acentuar desigualdades, seja social, seja econômica, seja qualquer outra desigualdade. Dependendo de cada enfoque teórico, cada teoria tem um objetivo de explicar a origem do desequilíbrio, método utilizado, pressuposto ideológico e interpretação dos fatores migratórios⁴³, não sendo possível o estabelecimento de uma classificação das teorias que seja universalmente aceita.

De todo modo, propõe a classificação das diversas correntes teóricas em três troncos principais: a) modelo neoclássico contemporâneo – que se preocupam com a economia do espaço e a gestão capitalista da mão-de-obra; b) perspectiva histórico-estrutural – vinculada à tradição dialética do marxismo e responsável por vasta produção crítica sobre a migração na América Latina; c) mobilidade da força de trabalho – cuja releitura dos economistas clássicos procura "reinventar" a análise da migração no processo geral de acumulação capitalista⁴⁴.

O modelo neoclássico contemporâneo defende que os movimentos populacionais correspondem à mobilidade geográfica dos trabalhadores que surge do desequilíbrio especial dos "fatores de produção": terra, capital e recursos naturais. A migração é vista como fenômeno positivo, possibilitando a transferência de excedentes populacionais de um setor para outro⁴⁵. Sendo consequências das diferenças regionais, a migração tem papel decisivo na eliminação da desigualdade, atuando como fator corretivo dos desequilíbrios sócio-econômicos no espaço, certo de que há uma propensão natural da força de trabalho ao movimento. Este tronco teórico também entende que a escolha pela migração decorre um cálculo racional e livre decisão do indivíduo, ou seja, o foco de análise é individual.

Esse tronco teórico não reflete a contextualização da migração venezuelana em Roraima, pois, como já afirmado, as causas principais são as crises econômica e política bem presente na Venezuela. A migração não é vista como uma transferência de excedentes

⁴² Idem, p. 121.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Idem, p. 122.

⁴⁵ Idem, p. 123.

populacionais de setor para outro e um fator e busca de equilíbrio entre as regiões, muito menos uma decisão livre do indivíduo. Os venezuelanos estão fugindo da falta de alimentos, violência e crise política, como será visto.

Na análise histórico-estrutural a migração não é vista como ato soberano do indivíduo ou soma de escolhas individuais, mas sim uma corrente ou fluxo composto por classes sociais ou grupos sócio-econômicos que emanam de estruturas societárias geograficamente delimitadas⁴⁶. O motor da migração é a desigualdade regional e tem por objetivo redimensionar essa desigualdade, tendo papel importante na concentração espacial. O foco de análise é para contradições no âmbito das relações sociais de produção, do desenvolvimento e dos mecanismos de dominação. Como características dessa abordagem o autor cita: a) migração como sendo "propriedades estruturais" da área geográfica na qual se insere; b) tendência de dimensionar a migração pelo aspecto dominante (modelo de produção, relação de produção, mecanismos de exploração) sem relacionar com outros processos macros sociais; c) tentativa de analisar outros tipos de migração, além da permanente rural-urbana; d) definição das classes sociais a partir das relações de produção que assegura a desigual repartição do produto social; e) determinação da mobilidade do trabalho por fatores estruturais que incidem sobre as condições de distribuição espacial da demanda; f) análise a nível agregado dos fluxos e conversão a esse nível de conduta migratória individual⁴⁷.

O tronco histórico-estrutural de igual modo é insuficiente para explicar a fluxo migratório venezuelano. Não se trata de uma migração por atrito entre as classes sociais como já destacado.

Por fim, o terceiro tronco é a mobilidade da força de trabalho. O foco de análise é centrado na relação capital/trabalho. A migração deixa de ser consequência do espaço transformado para atuar como agente de transformação e a dimensão espacial é retida para possibilitar a análise de formas concretas de mobilidade da força de trabalho⁴⁸. A própria estrutura espacial coloca em movimento a força de trabalho, de modo que a força de trabalho adquire a característica da mobilidade facultando não apenas o movimento, mas também a

⁴⁶ Idem, p. 125.

⁴⁷ Idem, pp. 126-127.

⁴⁸ Idem, p. 127.

localização e a realocação espacial do capital, retratando a própria natureza do ciclo econômico, na medida em que permite o uso extensivo e intensivo da força de trabalho. O autor destaca que

A mobilidade forçada é uma estratégia capitalista de mobilidade de trabalho. Não existe migração maciça espontânea: as razões estruturais compelem os emigrantes a deslocarem-se no espaço, determinando os fluxos e refluxos, assentamento e/ou redistribuição espacial da população, ou especificamente, da força de trabalho livre⁴⁹.

A mobilidade da força de trabalho remete-nos a três grandes momentos do processo de acumulação, que se traduzem nas próprias condições de existência do capitalismo: a) produção das forças de trabalho; b) utilização das forças de trabalho; c) circulação das forças de trabalho. Com o fluxo, temos mobilidades mobilizadora, com substituição da força de trabalho. Com refluxo, temos desmobilização, aumento do excedente populacional e emigração⁵⁰.

Conclui o mesmo autor que a migração é fenômeno social historicamente determinado pelo conteúdo das relações sociais de produção, na medida em que se pressupõe não ser população, entidade abstrata, que migra, mas grupos ou categorias sociais específicas, em decorrência do processo de mudança⁵¹.

Apesar de não se enquadrar com exatidão, dos três troncos teóricos o mais adequado é a mobilidade por força de trabalho para o contexto da migração venezuelana, especialmente da mobilidade forçada, em que não há uma voluntariedade do imigrante, sendo esta o último recurso para sobrevivência.

Além disso, como se analisará no segundo capítulo proposto para a dissertação, o Conselho Nacional de Imigração é órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego do Governo Federal do Brasil, denotando que para o Estado brasileiro, migração se correlaciona com trabalho.

⁴⁹ Idem, p. 128.

⁵⁰ Idem, p. 130.

⁵¹ Idem, p. 138.

e) **Migrações Internas e Mobilidade do Trabalho de Helion Póvoa Neto:**

O quinto autor é Helion Póvoa Neto, em sua pesquisa objeto do artigo *Migrações Internas e Mobilidades do Trabalho no Brasil atual: novos desafios para análise*⁵². O autor se baseou a classificação dos troncos teóricos de Salim e aplicou as teorias à realidade do Brasil em 1997. Destacou, assim como Salim, a diversidade de posições políticas e metodológicas a respeito da migração e também adotou a definição de migração de Salim, afirmando que os movimentos migratórios podem sofrer a intervenção de políticas públicas que os contenham, estimulem ou oriente, por parte do Estado.

O autor trabalha conceitos de migrações repetidas e migração de retorno. Migrações repetidas consistem em mudanças residenciais sucessivas, realizadas individualmente ou em grupos, implicando em intervalos de permanência extremamente curtos e dificilmente detectáveis estaticamente (ex. bóias-frias, garimpeiros). Migrações de retorno supõem a existência duradora de um fluxo de mesma direção, no qual ocorreriam deslocamentos nos dois sentidos⁵³.

A primeira fase do fluxo migratório venezuelano para Roraima, nos idos de 2014 e 2015, foi possível identificar um fluxo pendular, isto é, de venezuelanos que viam para Roraima realizar compra e se abastecerem dos produtos em falta na Venezuela e retornarem para suas respectivas cidades. Não havia a intenção de permanência. Nesse período havia uma migração de retorno incipiente. Contudo, com o decurso do tempo, o que era pendular passou a ser permanente, e, por fim, tornou-se de trânsito.

Seguindo Salim, Póvoa Neto divide as teorias em três grandes troncos teóricos: a) concepção neoclássica; b) concepção histórico-estrutural; c) mobilidade do trabalho.

Na concepção neoclássica as migrações não têm uma expressão apenas demográfica, mas principalmente econômica, representando deslocamentos espaciais de trabalhadores no espaço geográfico⁵⁴. O migrante traduz um portador de trabalho, e, somado a terra e ao

⁵² PÓVOA NETO, Helion. Migrações internas e mobilidade do trabalho no Brasil atual: novos desafios para análise. **Revista Experimental**, São Paulo, FFLCH/USP, n.2, p. 11-24, mar. 1997.

⁵³ Idem, pp. 13-14.

⁵⁴ Idem, p. 15.

capital, apresenta interesse para os processos de desenvolvimento econômico. Como portador de trabalho, o migrante é movido por escolhas racionais que compara a área de origem do futuro movimento migratório com as potenciais áreas de destino.

Na concepção histórico-estrutural, diversamente da concepção neoclássica, foca sua análise no contexto histórico e geográfico específico e nos grupos e classes sociais que sofrem a força de estrutura sociais que explicam a maior ou menor propensão para a migração. A migração é encarada como fenômeno social. A noção de "áreas potencialmente geradores de migração" se fortalece, assim como a de "migrante em potencial"⁵⁵. A ênfase é para os aspectos estruturais da expulsão nas áreas de origem, a recepção dos migrantes nas áreas de destino é focada mais sob o ponto de vista da adaptação do migrante a tais áreas⁵⁶. Ou seja, a perspectiva histórico-estrutural desconsidera a racionalidade da escolha do migrante e considera o processo social geral.

O conceito de mobilidade de trabalho busca ressaltar que a migração não pode ser encarada fora da realidade do trabalho social. Segundo o autor, a migração neste conceito está atrelada a produção e relações de trabalho em um determinado espaço, não sendo mero mecanismo de redistribuição espacial, mas adaptação o trabalho ao sistema econômico. Uma característica do trabalho é a própria mobilidade, concluindo que

A existência de uma massa móvel de trabalhadores não significa, assim, uma condição permanente da humanidade, tendo sido, ao contrário, produzida pelo próprio processo de desenvolvimento capitalista. Mais que uma liberdade individual de escolha de localizações possíveis para a venda da força, tem-se um constrangimento sobre o trabalhador que lhe impõe o deslocamento como estratégia de sobrevivência⁵⁷.

As proposições de Póvoa Neto sobre a mobilidade de trabalho reforçam a ideia de que este conceito é o que melhor se adéqua ao fluxo migratório venezuelano em Roraima.

⁵⁵ Idem, p. 17.

⁵⁶ Idem, p. 18.

⁵⁷ Idem, p. 20.

f) Estudo das Migrações de Jorge Durand e Carmen Lussi:

Os sextos autores são Jorge Durand e Carmen Lussi, que, na pesquisa objeto do livro *Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações*⁵⁸, fizeram um compêndio das teorias migratórias um pouco distinto dos formulados por Salim e Póvoa Neto. Durand (*et al*) afirma que as teorias da migração [chamada em sentido lato pelo autor de teorias da mobilidade humana] podem ajudar a superar o forte interesse político que influencia as leituras que são feitas atualmente do fenômeno e favorecer uma maior abrangência, alcançando aspectos tradicionais menos estudados⁵⁹.

Em termos de teorias gerais, a demografia e a economia foram as disciplinas que se anteciparam na formulação de teorias (e fórmulas) para o estudo (e as previsões) sobre os fluxos populacionais em deslocamento. Tal êxito deve-se ao fato de que, quer queiramos quer não, a mobilidade humana é um fator econômico-político determinante em época de boom econômico, para favorecer o desenvolvimento, como o foi nas primeiras décadas da Europa pós-guerra⁶⁰.

O autor divide as teorias em abordagem econômicas e abordagens clássicas das principais disciplinas afins. Nas abordagens econômicas os fluxos migratórios que não têm como causa principal guerra ou desastres naturais são considerados como migrantes econômicos. Nas abordagens clássicas das principais disciplinas afins elenca uma série de teorias não econômicas que fazem uma abordagem de perspectiva, de processualidade e por mosaico.

Na econômica, os autores elencam as teorias neoclássica, *push-pull theory*, da nova economia das migrações, da migração familiar e da seletividade da migração, do duplo mercado de trabalho e a *world systems theory*.

Segundo Durand (*et al*), a teoria neoclássica considera que o indivíduo decide racionalmente pela migração através do cálculo do custo-benefício os fatores conhecidos, sendo o custo da migração arcado pelo migrante. A *teoria push-pull* equivale ao fundamento da teoria neoclássica, segundo a qual a migração decorre da combinação de fatores de atração (*pull*) e fatores de expulsão (*push*). A teoria da nova economia das migrações, cujo contexto

⁵⁸ DURAND, Jorge; LUSSI, CARMEN. *Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações*. Jundiaí: Paco Editorial; 2015.

⁵⁹ *Idem*, p. 59.

⁶⁰ *Idem*, p. 67.

de aplicação foi às migrações rurais e de longa duração, propõe que as pessoas agem coletivamente, em nível familiar, por exemplo, para maximizar os ganhos ou minimizar os custos e riscos do fator migratório, assim, o aumento da renda familiar e a diminuição/diversificação dos riscos são considerados motivações para a emigração. Teoria da migração familiar e da seletividade da migração considera o migrante não somente um ator econômico, mas um sujeito com um papel social, cultural e político, no local de origem e no de imigração, oferecendo estrutura teórica para analisar o processo de tomada de decisão de migrar do migrante. A teoria do duplo mercado de trabalho postula a migração internacional é resultado de uma necessidade permanente de trabalho estrangeiro, inerente à estrutura econômica dos países desenvolvidos⁶¹, sendo irrelevantes as causas de expulsão dos países de origem para explicar o fenômeno. Por fim, a teoria *world systems*, baseada nas ideias de Marx, postula que as origens da migração podem ser encontradas nos desequilíbrios institucionais ou setoriais introduzidos no sistema capitalista mundial pelas intervenções dos Estados⁶², sendo mais provável a migração entre as potências coloniais e suas ex-colônias e os fluxos de mão-de-obra migrante tendem a ser concentrar nas grandes cidades das potências coloniais.

Nas abordagens clássicas das principais disciplinas, Durand elenca a abordagem de perspectiva: *top-down* e *bottom-up*, abordagens de processualidade e abordagem de mosaico ou estudos por tópicos emergentes.

Na abordagem de perspectiva *top-down* e *bottom-up*, os procedimentos e as ferramentas teóricas das ciências políticas, da demografia e da economia são utilizadas para estudar a estrutura que explica as migrações se completam com os procedimentos, os conceitos, e as análises antropológicas, da psicologia e de todas as disciplinas com foco no sujeito que vive tais processos⁶³. Na abordagem de processualidade a mobilidade humana é um projeto, constantemente reelaborado, que progride por processos internos e coletivos, pessoais ou sociais, locais e até nacionais ou internacionais, mas sobretudo que se trata de um conjunto complexo e interligado⁶⁴. A migração se auto-sustenta por fatores sociais, mesmo

⁶¹ Idem, p. 86.

⁶² Idem, p. 89.

⁶³ Idem, p. 95.

⁶⁴ Idem, p. 97.

quando foram fatores econômicos que a desencadearam inicialmente. Dentro dessa análise da abordagem de processualidade, o autor destaca o conceito de redes de migrantes que merece ser aqui colacionado:

O conceito de redes de migrantes inclui "todas as relações interpessoais entre migrantes, velhos migrantes e não-migrantes das áreas de origem e de destino" ou até mesmo de outras regiões do mundo. As redes migratórias são, de certa forma, extensão das redes de parentesco e incluem redes de amizade, de pertença ou qualquer outra forma de interesse ou de necessidade, constituindo-se forma privilegiada de capital social dos migrantes e, ao mesmo tempo, espaço de conflito e de gestão de interesses. As redes são espaço que produz e que de certo modo contém as *social remittances*, que constituem um potencial impacto da população migrante sobre seus contextos de origem. Segundo Levitt, as remessas sociais são as ideias, os comportamentos, as identidades e o capital social que flui das comunidades de destino para as comunidades de origem dos migrantes⁶⁵

Ainda na abordagem de processualidade, temos a teoria da abordagem sistêmica que inclui a atenção à migração como um processo continuado de cinco premissas teóricas: a migração cria "espaço unificado" que engloba, ao mesmo tempo, o ar de origem e o ar de destino, de modo que, para compreender a migração é necessário levar em consideração este espaço unificado; a migração está profundamente enraizada na história; migração é passível de evoluir (de evoluir; modificar-se; transformar-se sucessivamente); o Estado tem papel fundamental na migração internacional; identificação dos mecanismos que influenciam no fluxo migratório⁶⁶.

Por fim, Durand (*et al*) trata da abordagem por mosaicos ou estudos por tópicos emergentes que afirma que a mobilidade humana, em geral, e as redes migratórias, em particular, estão marcadas pelo dinamismo político e econômico internacional que especialistas de ciência e economia política podem ajudar a explicar⁶⁷. Esta abordagem utiliza-se da teoria da assimilação, a qual analisa os processos de inserção dos migrantes nas sociedades de acolhida, as transformações que as sociedades vivem em tais processos e as estratégias que migrantes adotam no decorrer das diferentes fases do processo migratório para

⁶⁵ Idem, pp. 101-102.

⁶⁶ Idem, p. 103.

⁶⁷ Idem, p. 105.

se adaptar aos desafios⁶⁸. A abordagem por mosaicos também trata da relação em migração e desenvolvimento:

A relação entre migração e desenvolvimento se relaciona com outras questões focais como o respeito dos direitos humanos das pessoas em mobilidade, o acesso à cidadania e as possibilidades de reconhecimento e acesso à nacionalidade dos países implicados, a mobilidade social das pessoas em mobilidade, o impacto socioeconômico e cultural da migração nas sociedades implicadas, o acesso e as formas de exploração do trabalho regular (e irregular), a migração irregular, entre outros⁶⁹.

Como se observa-se pelo compêndio exposto pelos autores, há diversas teorias sobre a migração, alguns úteis a utilização no contexto migratório em Roraima, como é o caso da abordagem de processualidade a mobilidade humana, especialmente no conceito de redes de migrantes, e outras não úteis como a teoria do duplo mercado de trabalho. Aliás, a abordagem de processualidade, dentro da visão sistêmica da migração e de suas cinco premissas teóricas, é essencial para a compreensão do papel e da forma como o Estado brasileiro lida com o tema migratório, objeto do segundo capítulo.

Desta forma, Durand aborda a questão das teorias de forma distinta da Salim e Póvoa Neto e expande a perspectivas para outras teorias além das citadas como troncos teóricos, dividindo em abordagens econômicas e demais disciplinas, sendo certo a importância da abordagem econômica como, historicamente, principal perspectiva de compreensão do fenômeno migratório.

g) A Migração ou os Paradoxos da Alteridade de Sayad:

Abdelmalek Sayad entende a migração sob uma perspectiva mais holística, como um fato social completo e total na medida em que seu itinerário epistemológico representa um cruzamento nas ciências sociais, como um ponto de encontro de inúmeras disciplinas⁷⁰.

Por certo, a imigração é, em primeiro lugar, um deslocamento de pessoas no espaço, e antes de mais nada no espaço físico; nisto, encontram-se relacionada,

⁶⁸ Idem, p. 106.

⁶⁹ Idem, p. 109.

⁷⁰ SAYAD, Abdelmalek. A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. pp. 15-16.

prioritariamente, com as ciências que buscam conhecer a população e o espaço, ou seja, grosso modo, a demografia e a geografia, e principalmente, porque esta, ao tratar da ocupação dos territórios e da distribuição da população, inclina-se a anexar aquela – não é por nada que a demografia é uma questão, em parte, do geógrafos e, em parte, dos historiadores. Mas o espaço dos deslocamentos não é apenas um espaço físico, ele é também um espaço qualificado em muitos sentidos, socialmente, economicamente, politicamente, culturalmente [...]⁷¹

O autor define imigrante como sendo essencialmente uma força de trabalho, e uma força de trabalho provisória, temporária, em trânsito. Afirma como o trabalho (definido para imigrantes) é a própria justificativa do imigrante, essa justificativa, ou seja, em última instância, o próprio imigrante, desaparece no momento em que desaparece o trabalho que os cria a ambos⁷².

Nesse sentido também, trabalhar tende a ser identificar e a ser completamente identificado com viver porque, na situação de restrição social na qual o "melancólico" se refugia, o trabalho obriga a viver e não só permite viver. Desse ponto de vista, ele tem uma função literalmente vital, uma função salvadora, quando não terapêutica: como é preciso continuar a viver e é preciso, por conseguinte, continuar a lutar com todas as forças contra o bloqueio, essa espécie de estagnação no estupor, é preciso, no presente caso, trabalhar, já que trabalhar é a única razão de existir na imigração⁷³.

Além disso, Sayad sustenta que a migração constitui um verdadeiro sistema, assim como a colonização o era. Sistema porque é igualmente dotada de uma lógica própria, porque tem seus efeitos e suas causas próprias, bem como suas condições quase autônomas de funcionamento e de perpetuação⁷⁴. Um efeito apontado é a apolitização do imigrante como algo desejado pelos Estados envolvidos na migração⁷⁵.

Interessante observar que a apolitização do imigrante é uma realidade concreta no Brasil. Ao imigrante residente são reservados os mesmos direitos dos brasileiros. No entanto, apenas o imigrante naturalizado pode exercer direitos políticos no Brasil, sendo certo que alguns cargos políticos são privativos de brasileiros natos, como é o caso do Presidente da República. O estatuto do estrangeiro e do refugiado não conferem ao imigrante direitos políticos. A nova lei de migração, apesar de não ser objeto do presente estudo, de igual modo não confere ao imigrante direitos políticos.

⁷¹ Idem, p. 15.

⁷² Idem, p. 55.

⁷³ Idem, pp. 115-116.

⁷⁴ Idem, p. 105.

⁷⁵ Idem, p. 278.

A migração como fato social completo e total é representada pelos imigrantes e constituem um sistema próprio, com efeitos e causas próprias, os quais seguem a lógica do trabalho como sendo sinônimo e definidor indissociável do imigrante.

Por fim, cabe uma colocar a teoria contemporânea das migrações voluntárias e forçadas. As migrações são classificadas como voluntárias nos casos em que a decisão de migrar é espontânea, ditas em proveito próprio e sem interferência de um fator externo. As migrações forçadas, por sua vez, são caracterizadas pela inexistência ou submissão de um elemento volitivo, envolvendo situações outras que impelem o indivíduo ao deslocamento⁷⁶.

Segundo a Organização Internacional de Migração, migração forçada é termo para descrever o grupo de pessoas que são impelidos ou obrigados mediante ameaça ou por desastres ou causas naturais⁷⁷.

Dentre as migrações forçadas, destacamos a migração pela sobrevivência⁷⁸, isto é, aqueles que migram para se manter vivo e ter acessos a alimento e itens de primeira necessidade. São aqueles que migram devido a razões econômicas imperiosas e pobreza, em situação de vulnerabilidade ou precarização das condições de vida do ser humano⁷⁹. Os fatores externos de carência de condições mínimas de sobrevivência obrigam o indivíduo a migrar para continuar vivo.

⁷⁶ RIBEIRO, Victor Matheus Portela. Condição jurídica do imigrante no Brasil: uma reflexão sobre as causas motivadoras da migração e regulação do visto humanitário como medida de proteção complementar. In: *Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas*. Giuliana Redin, Luís Augusto Bittencourt Minchola. Curitiba: Juruá, 2015, p. 55-66.

⁷⁷ Tradução livre encontrada no Glossário sobre termos migratórios. < <http://www.iom.int/key-migration-terms>> Acesso em: 01 janeiro 2017.

⁷⁸ BETTS, Alexander. Survival Migration: A New Framework. *Global Governance*, v. 16, 2010, p. 361–382.

⁷⁹ MILESI, Rosita. *Refugiados e Migrações Forçadas: Uma Reflexão Aos 20 Anos da Declaração de Cartagena*.

3. A Maneira como o Estado Brasileiro Lida com o Tema:

Como já foi visto, a migração é um fenômeno multidisciplinar presente na história e representando verdadeiro elemento constitutivo de muitos Estados. A transnacionalidade da migração, citada, e a presença de limites políticos dos Estados igualmente são elementos constitutivos da própria migração. A relação entre migração e Estado é algo peculiar e interessante, chamando atenção do Direito Internacional o modo como cada Estado trata e regulamenta o tema, causando preocupação as limitações impostas por cada Estado.

No presente capítulo será estudada a maneira como o Estado brasileiro lida com o tema das migrações perante a legislação brasileira. O objetivo principal será situar a pesquisa sobre a migração venezuelana no contexto jurídico brasileiro, preparando para o capítulo seguinte que será a análise crítica do tratamento dispensado aos migrantes venezuelanos por parte do Brasil.

Haverá divisão em subcapítulos que trabalharão os tipos migratórios, órgãos de atuação e antigo estatuto do estrangeiro (Lei nº 6.815/1980). Quanto aos tipos migratórios, será feita a diferenciação dos modos de migração previstos na legislação brasileira, isto é, de qual regime jurídico o migrante pode utilizar, como, por exemplo, vistos, asilo diplomático, asilo territorial, refúgio. Em razão da pertinência com a pesquisa e especificidades o refúgio será trabalhado em subcapítulo específico. Seguindo, será traçado como Brasil atua na migração, isto é, quais órgãos públicos atuam, qual a função de cada órgão, como os diversos órgãos públicos se comunicam e interagem e qual a responsabilidade de cada um. Por fim, haverá o cotejo das expectativas do Brasil ao estabelecer as normas do antigo estatuto do estrangeiro com a realidade fática gerada pela normatização e atendimento efetivo aos migrantes. Destaco não será possível a análise da aplicação prática da Lei nº 13.445/2017 ("novo estatuto do estrangeiro") em razão do seu exíguo prazo em vigor e da ausência de regulação de temas relevantes presentes na nova lei.

Destaco que a quantidade de leis e normativos existentes não é coesa e não traz uma ideia clara de como o Estado brasileiro lida com o tema. Não compõe uma política pública sobre a migração, apenas regulam determinadas matérias, eventualmente até contraditoriamente.

3.1 Tipos Migratórios:

A crescente migração venezuelana trouxe a discussão do tipo migratório ou enquadramento jurídico mais adequado para o trato da realidade migratória. Dentre as opções que temos dos tipos migratórios há a migração voluntária, asilo e refúgio. Cada tipo possui hipóteses, procedimentos burocráticos e consequência específica. Assim, a compreensão clara das opções reconhecidas pelo Direito brasileiro permite compreender se a opção feita pelo migrante, em especial os de origem venezuelana, é de fato a mais adequada para sua realidade fática ou representa uma escolha (estratégia) por um procedimento burocrático específico. Esta verificação da adequabilidade será realizada em capítulo próprio.

3.1.1 Migração voluntária:

Migração voluntária é aquela em que a decisão de migrar é espontânea, isto é, sem influência de fatores externos compelidores ao deslocamento, como perseguição política, discriminação, etc. Nestes casos, o migrante deve observar os requisitos ordinários de ingresso ao País de destino⁸⁰.

No Brasil, a migração voluntária foi regida inicialmente pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Em regra, a migração voluntária ocorreu por meio de concessão de vistos ou dispensa, mediante acordo bilateral de Países dos vistos. O artigo 4º, desta lei previa os tipos de vistos emitidos pelo Brasil, quais sejam: I- de trânsito; II – de turista; III – temporário; IV – permanente; V – de cortesia; VI – oficial; e, VII – diplomático⁸¹.

⁸⁰ RIBEIRO, Victor Matheus Portela. Condição jurídica do imigrante no Brasil: uma reflexão sobre as causas motivadoras da migração e regulação do visto humanitário como medida de proteção complementar. In: *Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas*. Giuliana Redin, Luís Augusto Bittencourt Minchola. Curitiba: Juruá, 2015, p. 55-66.

⁸¹ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815compilado.htm>. Acesso em: 10 de agosto de 2018.

Segundo a própria lei, o visto de trânsito *poderá ser concedido ao estrangeiro que, para atingir o país de destino, tenha de entrar em território nacional*. O visto de turista *poderá ser concedido ao estrangeiro que venha ao Brasil em caráter recreativo ou de visita*. O visto temporário poderá ser concedido ao estrangeiro em viagem cultural, de estudo, negócio, artística, desportista, cientista, pesquisador, correspondente de meio de comunicação, e integrantes de missões religiosas. O visto permanente *poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil*. O visto de cortesia poderá ser concedido a personalidades e autoridades estrangeiras em viagem não oficial ao Brasil. O visto oficial poderá ser concedido a funcionário administrativo estrangeiro em viagem ao Brasil em missão oficial, de caráter transitório ou permanente. O visto diplomático poderá ser concedido a funcionários e autoridades estrangeiras que tenham status diplomático e viagem ao Brasil em missão oficial.

Ressalto que como o marco temporal do presente estudo é anterior a entrada em vigor da Lei nº 13.445/17, dia 21 de novembro de 2017, as hipóteses de migração voluntária previstas na nova Lei não serão abordadas. Entretanto, apenas à título de conhecimento, a nova lei acabou com o visto permanente e de trânsito, os quais foram absorvidos por outros vistos.

Caso algum migrante, de qualquer nacionalidade intente ingressar em solo nacional espontaneamente motivado por fatores pessoais e individuais, isto é, sem fatores externos, deve, em regra, optar por qual das categorias de visto atende ao seu anseio e requerer o acolhimento. A decisão do Estado em fornecer o visto, bem como a autorização de entrada com base no visto concedido, é discricionária, isto é, não gera direito ao imigrante.

O visto representa mera expectativa de direitos. Por ser uma migração voluntária, o Estado reserva o direito de aceitar ou não o migrante, ainda que ele possua visto. Aqui reside grande diferença entre os migrantes voluntários e os migrantes forçados. Neste, especialmente os refugiados, a condição de refugiado intrínseca ao indivíduo impõe o dever de aceitação do migrante.

Em linhas gerais podemos citar os números gerais da migração voluntária no seguinte gráfico⁸²:

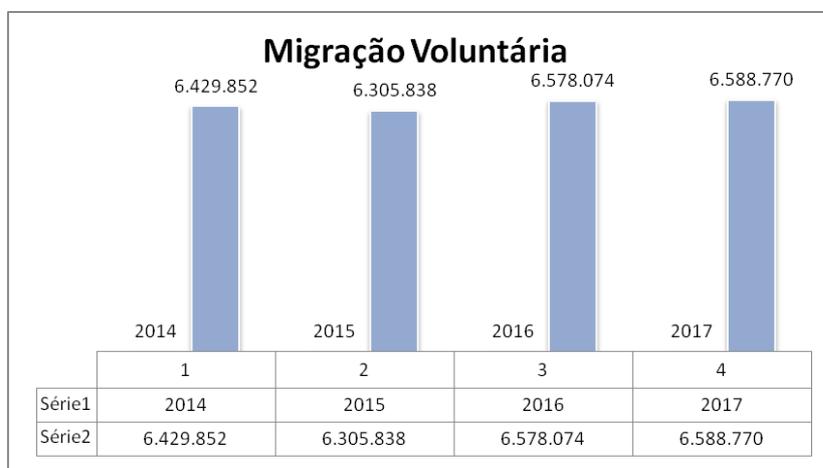


Gráfico 01

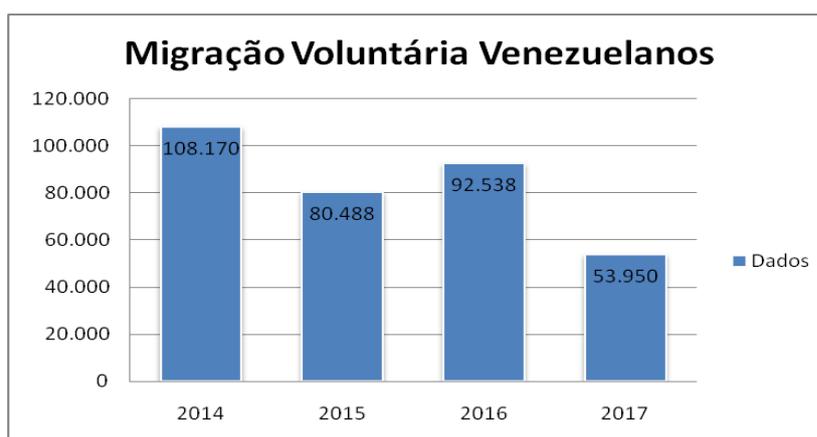


Gráfico 02

Sobre o gráfico 02 destaco que os dados oficiais de 2017 são os de 2016 revisados, não representam o real fluxo de migrantes venezuelanos que ingressaram no país através do tipo migratório voluntário.

Segundos os dados oficiais da Polícia Federal, foram 56.757 migrantes venezuelanos que ingressaram por posto migratório em Roraima em 2016 (tomando este ano como uma referência apenas para efeitos comparativos), dos quais 55.965 ingressaram como turista

⁸² Dados da Polícia Federal, disponíveis em: <<http://dadosefatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-53-05.html>>. Acesso em 03/12/2018.

(migração voluntária), enquanto 2.229 pessoas solicitaram refúgio⁸³. Paralelamente aos 55.965 ingressos, foram registradas 47.074, o que representou um saldo de 8.891. Estes números demonstram a ampla maioria de migrantes venezuelanos busca a migração voluntária, com visto de turista ou outro visto.

Um argumento de sustentação desse alto número de migrantes venezuelanos voluntários com visto de turista é o fato de o ingresso em solo brasileiro é permitido apenas com a apresentação de documentação de identificação com foto, pelo acordo do MERCOSUL. Diante disso, a autoridade migratória classifica o migrante como turista já concedendo o prazo de permanência de 90 dias de modo automático.

A falta de dados objetivos sobre a quantidade de migrantes venezuelanos que se encontram trabalhando ou que migram por falta de alimentos no País de origem prejudica uma análise mais aprofundada do tema, mas é possível concluir pela realidade local que boa parte dos nacionais da Venezuela ingressa em território nacional objetivando a subsistência e não o turismo como são classificados no momento de ingresso em solo nacional. Até pelo fato do contexto de crise que a Venezuela vive, no qual venezuelanos de fato fazendo turismo é uma parcela bem pequena.

Sob essa perspectiva, questiona-se se é possível classificar os venezuelanos como migrantes econômicos. Segundo Ribeiro, um migrante econômico, ou um trabalhador migrante, é aquele que voluntariamente decidiu deslocar-se a outro país, em busca de melhores condições sociais e materiais, em contraposição ao refugiado ou outras pessoas que foram forçadas a se deslocar devido à intervenção de um fator externo à sua vontade.⁸⁴ Nesse mesmo sentido, observa-se que os migrantes venezuelanos não se enquadram na classificação de migrantes econômicos do ponto de vista sociológico.

Na realidade, a motivação da migração de muitos, como se comprovará pela pesquisa sobre o perfil sociodemográfico e laboral dos venezuelanos no Brasil e pela análise das causas de refúgio expostas nos formulários de solicitação de refúgio, é a grave crise econômico-político-social que assola a Venezuela gerando falta de trabalho, produtos de primeira

⁸³ SILVA, João Carlos Jarochinski; ABRAHAO, Bernardo Adame. Migração pela Sobrevivência – o caso dos Venezuelanos em Roraima. In: Migrantes Forçados: conceitos e contextos. JUBILUT, Liliana Lyra (et al). – Boa Vista, RR: Editora da UFRR, 2018.

⁸⁴ RIBEIRO. *Obra cit.*, p. 55-66.

necessidade e de comida para a população, que precisa se deslocar ao Brasil, em busca de sobrevivência. A identificação como turista, ou qualquer outro tipo de visto, para ingresso em solo nacional é equivocada, pois não retrata a real situação dos venezuelanos.

Possível também o questionamento da adequação da classificação como sendo uma migração voluntária, pois se não há condição de vida adequada em seu país de origem, os venezuelanos não têm outra saída a não ser procurar ajuda em países vizinhos fronteiriços, como é o Brasil, denotando um fator capaz de impelir o movimento migratório.

3.1.2 Asilo:

Asilo é uma migração em que o migrante busca socorro em outro Estado em face de perseguição sofrida no Estado de origem. Há fatores externos que compelem o migrante ao deslocamento, fatores de ordem política. Por isto algum chama de asilo político. O Estado em que o migrante solicita abrigo tem o poder discricionário no recebimento, podendo conceder a qualquer pessoa que já se encontre sob sua jurisdição⁸⁵. O asilo é regido também pela Lei nº 6.815/1980, já citada.

O asilo se divide em asilo territorial e asilo diplomático. No asilo territorial o requerente está em território nacional e pede asilo. No asilo diplomático o requerente está em país estrangeiro e pede asilo à embaixada brasileira.

A grande diferente entre o asilo e o refúgio é a natureza do ato de reconhecimento, sendo discricionário no caso do asilo, isto é, cabendo ao Estado o poder de aceitar ou não o asilado, e vinculado no caso do refúgio, isto é, o Estado obrigatoriamente deve receber e acolher o migrante caso caracterizada alguma hipótese prevista na Lei brasileira que regulamenta o Estatuto do Refugiado⁸⁶.

3.1.3 Refúgio:

⁸⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, pp. 37 e 38.

⁸⁶ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 10 de agosto de 2018.

Tal qual o asilo tratado anteriormente, o refúgio é uma forma de migração forçada. As hipóteses de refúgio são mais amplas às do asilo. Além disso, o refúgio tem maior regulamentação internacional, especialmente pelo fato da Organização das Nações Unidas ter um órgão específico para acompanhamento e proteção dos refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR.

Segundo Jubilut e Madureira, é considerado refugiado

o indivíduo que tenha bem-fundado temor de perseguição em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a certo grupo social, que esteja fora de seu território de origem (extraterritorialidade), que necessite de proteção internacional (ou seja, que não se enquadre nas cláusulas de cessação também definidas pela Convenção de 51, e que não conte com outras formas de proteção internacional), e que mereça a proteção internacional (isto é, que não venha a ser incluído nas cláusulas de exclusão definidas pela Convenção de 51)⁸⁷.

Esta atenção internacional sob o instituto do refúgio foi acompanhada pelo Brasil ao ratificar a Convenção de 51, Declaração de Cartagena de 1984 e a promulgação da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Sem entrarmos na evolução histórica das hipóteses de refúgio reconhecidas internacionalmente, atualmente a condição de refugiado será reconhecida nas seguintes hipóteses, segundo esta Lei:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

⁸⁷ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. *Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena* + 30. REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 14.

Assim, nas hipóteses de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas e grave e generalizada violação de direitos humanos o migrante será reconhecido como refugiado.

Impende ressaltar, que a legislação brasileira, alinou-se à Declaração de Cartagena de 1984 e adicionou às hipóteses reconhecidas pela ONU como causa de refúgio a grave e generalizada violação de direitos humanos. Esta hipótese representa uma cláusula geral de refúgio. Apesar do propósito nobre, seu reconhecimento ocorre no âmbito regional da América Latina e mesmo assim parcial, apenas alguns países, carecendo de maior atenção.

As hipóteses do refúgio se referem a direitos pautados no avanço dos direitos humanos durante o século XX.

Analisando a realidade factual do instituto do refúgio, verifica-se que as violações aos direitos humanos, e, em especial, aos cinco direitos assegurados como motivos para o reconhecimento do status de refugiado, ocorrem de modo mais freqüente e sistemático quando há o advento de uma guerra ou de outros distúrbios da democracia, tais como ocupação de territórios ou governos despóticos que não primam por respeitar as garantias individuais fundamentais.⁸⁸

Outrossim, em consonância com a regulamentação internacional, a legislação brasileira garante ao migrante que o refúgio será reconhecido naquelas hipóteses, isto é, não há discricionariedade, no reconhecimento do refúgio. É um direito do migrante. Esta é uma característica que diferencia esse tipo migratório de todo e qualquer outro. Ela também imprime dois vetores essenciais e únicos: o primeiro é o reconhecimento do indivíduo como um fim em si mesmo, como um sujeito internacional e possuidor de direitos; o segundo é o reconhecimento de que o Estado tem soberania, mas que esta soberania encontra limites internacionais, dentre eles o de caráter humanitário, sintetizado no refugiado.

Por outro lado, o único tipo migratório que tem um órgão de um organismo internacional dedicado exclusivamente para cuidar dos migrantes é o Refúgio. O ACNUR, criado em dezembro de 1950, foi instituído para dar apoio e proteção a refugiados europeus que estavam sem lar após a Segunda Guerra Mundial. Com o passar dos anos e a sedimentação

⁸⁸ JUBILUT, Líliliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 115.

da importância do trabalho, o ACNUR tornou-se um órgão permanente, de atuação internacional e amplo alcance, sob todos os migrantes refugiados⁸⁹.

Desta forma, o reconhecimento vinculado da condição de refugiado e um órgão de um organismo internacional para apoiar e proteger torna o refúgio um tipo migratório especial, diferenciado, único e importante.

Segundo os dados da Polícia Federal, apresentados pelo relatório da Secretaria Nacional de Justiça em 11 de abril de 2018⁹⁰, foram recebidas nos anos de 2014, 28.385 solicitações de refúgio; no ano de 2015, 28.670 solicitações de refúgio; no ano de 2016, 10.308 solicitações de refúgio; no ano de 2017, 33.866 solicitações de refúgio.



Gráfico 03 – fonte: secretaria nacional de justiça

Sendo reconhecido no mesmo período, segundo o mesmo relatório, o seguinte quantitativo:

⁸⁹ Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/historico/>>. Acesso em: 11/08/2018.

⁹⁰ BRASIL. *Secretaria Nacional de Justiça*. Relatório de solicitações de refúgios. Disponível em: <http://justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 03/12/2018.



Gráfico 04 – fonte: secretaria nacional de justiça

Observa-se que menos da metade de solicitações de refúgios são deferidas no Brasil. Por exemplo, apenas em 2016 foram 10.308 solicitações, ao passo em que até 2017 foram deferidas 9.426 solicitações. Ou seja, há um universo muito grande de indeferimentos de solicitações e processos de solicitações de refúgios aguardando instrução e julgamento. Este tópico será tratado no próximo capítulo.

3.2 Atuação do Estado brasileiro:

O Estado brasileiro atua na questão migratória por meio de diversos órgãos, com diversas justificativas e objetivos, sendo imenso o desafio de orquestrar as atuações de todos. Atribuições e políticas públicas bem definidas são imprescindíveis para uma atuação efetiva e coerente, especialmente pelo fato da migração ser suscetível a fatores extraordinários como guerras, desastres ambientais e fatores geográficos, econômicos e políticos.

São quatro os Ministérios em trabalho com questões afetas à imigração: Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho e Ministério da Segurança Pública. O Ministério da Justiça, atualmente, atua através do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE e do Departamento de Migrantes. O Ministério das Relações Exteriores atua na emissão de vistos, como cartório internacional dos brasileiros no exterior, no processo de celebração de acordos/tratados bilaterais/multilaterais sobre migração voluntária e na concessão de asilo político. O Ministério do Trabalho atua no visto temporário

e no Conselho Nacional de Imigração – CNIg. O Ministério da Segurança Pública atua basicamente através da Polícia Federal, responsável pela polícia migratória, emissão de passaporte e recebimento de pedidos de refúgio e naturalização.

A liga formal entre os órgãos são regulamentos e leis gerais. Inexiste no Brasil um órgão incumbido de tratar de questão da migração sob a perspectiva mais ampla. A autonomia técnica dos Ministérios é um entrave na implementação de políticas públicas migratórias, as quais precisam passar pelo Congresso Nacional, em regra, o qual possui competência para Leis. Além disso, a sobreposição de atribuições de cada órgão gera muitas vezes contradições nas atuações.

No presente tópico tentaremos expor de maneira mais clara os objetivos de cada órgão para depois analisar se esse emaranhado administrativo atende as expectativas de atenção ao migrante e aos seus direitos humanos. Não será uma exposição exaustiva, pois não é o propósito da presente pesquisa, mas apenas uma contextualização mínima permitindo uma análise crítica mais adiante da atuação do Estado brasileiro no trato da migração venezuelana em Roraima.

Recentemente, em 01 janeiro de 2018, com a nova reforma ministerial promovida pela Medida Provisória nº 870/2019, CONARE, Polícia Federal e CNIg foram incorporados dentro da estrutura do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, retomando o protagonismo do Ministério na atuação migratória. Entretanto, considerando o tempo de pesquisa do presente trabalho foi adotada a divisão vigente antes desta medida provisória.

3.2.1 Ministério da Justiça:

O Ministério de Justiça foi protagonista dos assuntos de nacionalidade e migração durante muito tempo, tratando das questões mais sensíveis, conforme previa a Lei nº 6.815/80⁹¹ e Lei nº 10.683/03⁹². Estavam dentro do referido Ministério, a Polícia Federal, CONARE e do Departamento de Migrações. A Polícia Federal e o CONARE são órgãos

⁹¹ Obra citada.

⁹² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm>. Acesso em 14/08/2018.

fundamentais no tema, pois tratando, respectivamente da migração voluntária, e da migração forçada, através do refúgio.

Ocorre que em novembro de 2017, a Lei 13.445/2017 (Lei da Migração) começou a valer com novas diretrizes da migração nacional, alterando significativamente a atuação do Ministério da Justiça. Paralelamente, a Lei 13.502/2017 (Reforma Ministerial) também alterou as atribuições administrativas e realocou alguns órgãos em outros Ministérios, como a Polícia Federal, que foi transferida para o Ministério da Segurança Pública. Ou seja, no referido mês o Ministério da Justiça perdeu o protagonismo na questão migratória, permanecendo, contudo, com o CONARE e com definição da política migratória. Ademais, o asilo diplomático e territorial também saiu da atribuição do Ministério da Justiça, que após novembro de 2017 não mais se manifesta.

O CONARE

O Comitê Nacional para Refugiados foi criado em 1997, pela Lei nº 9.474/97⁹³, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Segundo a Lei, ao CONARE compete (i) analisar o pedido e declarar o reconhecimento o reconhecimento, em primeira instância da condição de refugiado; (ii) decidir a cessação, em primeira instância, da condição de refugiado; (iii) determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; (iv) orientar a coordenar as ações necessárias a eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; (v) aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução do refúgio.

É um órgão com composição pautada em atuação participativa da sociedade, pois além do Estado (através de representantes dos Ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Trabalho, Saúde, Educação e Desporto, e da Polícia Federal) a sociedade civil e organismos internacionais (o ACNUR da ONU) são membros.

Ele é responsável pela instrução e decisão no processo de refúgio, cujo ato inicial é a solicitação perante a polícia migratória (Polícia Federal). Segundo a Lei, os processos de refúgios serão gratuitos e terão o caráter urgente.

⁹³ Obra citada.

Merece destaque o poder regulatório do CONARE, o qual permite que o órgão expeça Resoluções Normativas sobre procedimentos e até direitos dos refugiados. Citamos dois exemplos de Resoluções. Uma Resolução Normativa importante sobre procedimento é a nº 13, de 23 de Março de 2007, a qual dispõe sobre o encaminhamento, a critério do CONARE, ao Conselho Nacional de Imigração, de casos passíveis de apreciação como situações especiais. Sobre esta resolução trataremos mais adiante. Uma Resolução Normativa importante sobre direitos é a nº 12, de 29 de abril de 2005, o qual prevê autorização para viagem de refugiados ao exterior. Tal poder, contudo, não pode contrapor o fato de o refúgio ser uma condição intrínseca, cabendo ao estando apenas o reconhecimento, não a valoração.

Segundo Leão⁹⁴:

O CONARE é um comitê de elegibilidade que reconhece ou não a condição daqueles que solicitam o refúgio no Brasil. O refúgio não se oferece ou se outorga, o refúgio se reconhece porque a condição de reconhecimento já existia antes mesmo da solicitação efetuada. Em consequência, o trâmite de refúgio não é um processo judicial entre partes litigantes e sim um trâmite de reconhecimento da condição de refugiado por parte de uma pessoa que possui um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas por parte de seu país de origem. Por isso, a decisão do reconhecimento recai sobre um comitê composto por representantes do Estado (Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Polícia Federal), representantes da sociedade civil (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro) e representante da comunidade internacional (Alto Comissariado da ONU para os Refugiados). Este último com voz, mas sem voto.

Segundo os dados do CONARE⁹⁵ tramitam aproximadamente 86.000 processos de solicitações de refúgio no Brasil, sendo 22.278 solicitações de nacionais da Venezuela. Até o momento, há o reconhecimento de 10.145 refugiados, sendo os nacionais da Síria o maior quantitativo de refúgios concedidos, com 3.957 refugiados (39% do total). Foram analisados aproximadamente 88 processos de refúgios de migrantes de origem venezuelana, dos quais 18 foram deferidos.

⁹⁴ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência*. in: RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis (Org.). 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

⁹⁵ E-mail enviado ao CONARE com base na lei de acesso a informação solicitando dados acerca das solicitações de refúgio feitas por venezuelanos nos anos de 2014 a 2017 (marco desta pesquisa). Em resposta, o referido órgão enviou diversos dados ora usado.

Por fim, segundo entrevista dada pelo Coordenador do CONARE, Bernardo Laferté ao Portal G1, o CONARE dispõe uma estrutura de 14 funcionários para processar e analisar todos os processos de refúgios. Além disso, afirma que o trâmite médio do processo de refúgio é de 02 anos⁹⁶. Quando se tem em mente que no processo do refúgio exige-se entrevistas com os solicitantes, fora os demais atos de instrução, fica evidente que 14 funcionários são insuficientes para cumprir as atribuições do órgão e atender a previsão legal de trâmite urgente das solicitações. Mais adiante trataremos novamente sobre esse tema.

3.2.2 Ministério das Relações Exteriores:

O Ministério das Relações Exteriores - MRE é o grande ponto de contato oficial do Brasil com o mundo. Sua missão institucional é auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução, manter relações diplomáticas com governos de Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover os interesses do Estado e da sociedade brasileiros no exterior.

Sua atuação na área migratória é evidente e importante, possuindo, inclusive, uma Divisão de Imigração⁹⁷. Primeiro pelo fato de ser responsável pelo negociar e celebrar tratados, acordos e demais atos internacionais, dentre eles as ratificações de tratados na área migratória. Segundo pelo fato de ser responsável por autorizar, conceder e reclassificar os vistos concedidos pelas Repartições Consulares e Missões Diplomáticas ou no Brasil.

Os vistos, como já dito, são necessários para os migrantes voluntários que pretendam ingressar em solo brasileiro, em regra. Excepcionalmente, em casos em que há acordo bilateral negociados pelo MRE, os vistos são dispensados. O MRE também atua no processo de concessão de asilo diplomático e territorial.

Desta forma, observa-se que o Ministério no campo das migrações voluntária, através da concessão ou dispensa de vistos, bem como nas migrações forçadas ao processar os requerimentos de asilos.

⁹⁶ Disponível em: < <https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-tem-86-mil-estrangeiros-aguardando-resposta-sobre-refugio-e-14-funcionarios-para-avaliar-pedidos.ghtml>>. Acesso em 14/08/2018.

⁹⁷ Conforme Regimento Interno do Ministério, aprovado na Portaria MRE nº 212, de 30 de abril de 2008.

3.2.3. Ministério do Trabalho:

O Ministério do Trabalho tem atuação nos migrantes voluntários que pretendem ingressar de maneira espontânea e voluntária para trabalhar no Brasil. O Ministério possui uma Coordenação-Geral de Imigração, a qual compete planejar, coordenar, orientar e supervisionar as atividades relacionadas à concessão de autorização de trabalho a estrangeiros, à contratação ou transferência de brasileiros para trabalho no exterior, e supervisionar as atividades de apoio técnico e administrativo relativas ao Conselho Nacional de Imigração, dentre outras. O Conselho Nacional de Imigração é a atuação do Ministério do Trabalho na imigração, cuja missão é a articulação da política nacional migratória laboral.

O Conselho Nacional de Imigração - CNIg

O CNIg é órgão criado pela Lei 6.815/80 responsável por formular política de imigração, coordenar e orientar atividades de imigração, efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada, para admissão em caráter permanente ou temporário, promover ou fornecer estudos de problemas relativos à imigração, estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional e captar recursos para setores específicos, opinar sobre alteração da legislação relativa à imigração, quando proposta por qualquer órgão do Poder Executivo, dentre outras atribuições previstas no Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981.

É um órgão colegiado quadripartite em que há representantes do Governo (ao todo 09 Ministérios), centrais sindicais, confederação empresarial e sociedade civil. Segundo Paulo Sérgio de Almeida⁹⁸, ex-Presidente do CNIg,

a composição ampla do CNIg permite debater o tema das migrações de forma aberta e transparente, por meio do diálogo social. Além disso, por estar presentes diferentes áreas de governo, assegura abordagem multidisciplinar do fenômeno migratório, que é refletida nas políticas construídas.

A princípio, as atribuições mais específicas são atinentes aos imigrantes trabalhadores, visando fomentar e diversificar o trabalho de mão-de-obra estrangeira

⁹⁸ ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Conselho Nacional de Imigração (CNIg): *Política de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante ou Refugiado*. In: DEMANT, Eva, et al. Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 4, n. 4. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2009.

especializada nos diversos setores da economia brasileira. Sua atuação principal é concessão de visto temporário, para os imigrantes trabalhadores. Tal atribuição está dentro da razoabilidade que normalmente se imagina para um órgão vinculado ao Ministério do Trabalho.

Segundo Almeida, o foco do CNIg é a dimensão sociolaboral das migrações, por entender-se que a busca de trabalho e melhores oportunidades de vida é o principal propulsor das migrações internacionais⁹⁹.

Entretanto, a atuação real do CNIg foi bem além de atenção à migração laboral, isto é, não limitada às questões relacionadas a trabalho e emprego. Como exemplo, podemos citar a Resolução Recomendada nº 08, de 19 de dezembro de 2006, recomendar ao CONARE, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o encaminhamento ao CNIg dos pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias, e a Resolução Normativa nº 126, de 02 de março de 2017, na qual prevê a possibilidade de residência temporária ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiro. Em ambos os casos, o CNIg tratou da migração em sentido amplo, estabelecendo diretrizes, procedimentos e formas de regularização do migrante como um todo, não apenas os migrantes laborais, sua principal missão.

Desta forma, Conselho, cujo escopo é a polícia imigratória laboral, passou preencher lacunas na política migratória independentemente de sua matriz, como verdadeiro órgão nacional sobre migrações.

3.2.4. Ministério da Segurança Pública:

Criado pela Lei 13.502, de 01 de novembro de 2017, abarcou a Polícia Federal na reformulação administrativa promovida. Apesar de sua recente criação, já foi extinto pela Medida Provisória citada, sendo incorporado ao Ministério da Justiça. No entanto, considerando o tempo da pesquisa e para compreensão da forma de atuação do Brasil na época da regulamentação da fluxo migratório venezuelano, será tratado a parte. Assim, o

⁹⁹ Idem.

Ministério da Segurança Pública atuou na questão migratória, exclusivamente através da Polícia Federal.

Recentemente, em janeiro de 2018, com a extinção do Ministério da Segurança Pública a Polícia Federal retornou para o Ministério da Justiça dentro do quadro e passou a tornar-se o grande protagonista da questão migratória no Brasil.

A Polícia Federal

No desenvolvimento da atividade de polícia migratória, a Polícia Federal desempenha importante papel. Sua capilaridade em solo nacional, sua estrutura logística e institucional é fundamental para o desenvolvimento das atividades do Estado brasileiro.

É responsável pelo controle migratório nos pontos migração terrestre, aéreo e marítimo, isto é, admissão, impedimento e expulsões/deportações, bem como pelo recebimento de solicitações de refúgios e asilo, emissão de documentos de viagens, prorrogação de estada, notificações para saída, retiradas compulsórias e naturalização. Todas estas atribuições são desenvolvidas de acordo com as diretrizes constantes na polícia migratória nacional, estabelecida nos normativos legais em geral (leis, decretos, regulamentos e resoluções).

Não é atribuição da Polícia Federal estabelecimento a política migratória. Ela é responsável por executar boa parte dos seus ditames. Sua opinião técnica sobre determinado procedimento ora pensado pelos órgãos de deliberação é importante para evitar regulamentações inócuas, seja por falta de praticidade, seja por falta de meios da própria polícia migratória.

Desta forma, a referida polícia é peça chave para compreensão dos efeitos da política migratória brasileira nos migrantes. Esta visão diferenciada e direta com a realidade permitirá analisar e aferir a os efeitos práticos da decisão política.

3.3 Política migratória: expectativa e realidade:

A migração, conforme o já citado Sayad, é um fenômeno complexo e multidisciplinar. O Brasil possui quatro pilares de atuação direta a migração, quatro órgãos com atribuições, objetivos e formação própria, todos voltado para um único propósito: efetivar a política migratória brasileira sob o fenômeno da migração. O alinhamento e coerência nas atividades dos órgãos, bem como uma política migratória clara são princípios fundamentais para uma atuação efetiva. Apesar disso, ainda patinamos nestes alicerces.

Inicialmente destaca-se que o conceito de política migratória trabalhado no presente trabalho é o de política pública migratória, isto é, o conjunto de ações e atividades predefinidas em uma regulamentação própria a serem desenvolvidas pelo Estado visando o acolhimento, assistência e integração do migrante. Nesta regulamentação é importante a divisão de papel entre os órgãos estatais atuantes na questão migratória e a integração de todas as esferas de poder, como a Governo Federal, Estados e Municípios.

Como tratado no item anterior, tínhamos no Brasil quatro Ministérios atuando entorno da questão migratória: Ministério da Justiça, por meio do Departamento de Migrações, Ministério das Relações Exteriores, por meio da Divisão de Imigração e do Comitê Nacional para os Refugiados, o Ministério do Trabalho, por meio do Conselho Nacional de Imigração, e o Ministério da Segurança Pública, por meio da Polícia Federal. Destes quatro, os Ministérios da Justiça, Relações Exteriores e do Trabalho tem atribuição para estabelecer política migratória. Aqui é o primeiro ponto que precisa ser destacado sobre a política migratória brasileira.

A aparente objetividade das distribuições das atribuições entre os órgãos, ou seja, não há dúvida de que os três podem "formular políticas migratórias", é uma grande fonte de incerteza. Isto porque os Ministérios têm autonomia técnica e orçamentária. Como conciliar três órgãos autônomos na formulação de políticas migratórias? Sem dúvida é uma pergunta salutar quando se pensa em política migratória no Brasil. Uma coisa é certa: compete ao Presidente da República dirimir as incoerências dos três. No entanto, há interesse político do Presidente da República no cenário político atual nessa atuação constante? Penso que não.

Além disso, o próprio Congresso Nacional tem poder para estabelecer uma política migratória por meio de Lei, como o fez com as Leis nº 6.815/1980 e nº 13.445/2017. Nem sempre a Lei aprovada é condizente com as diretrizes outrora fixadas por algum dos Ministérios. Um exemplo claro é que quanto a Lei nº 6.815/1980 esteve em vigor foram publicadas várias resoluções do CONARE e CNIg para tratar de situações fáticas não prevista ou que a Lei dava diretriz diversa dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na área de direitos humanos, cito a Resolução Normativa nº 97/2012 do CNIg (regularização da situação dos haitianos no Brasil) e a Resolução Normativa nº 126/2017 do CNIg (regularização da situação de nacionais de países fronteiriços) como exemplos.

Aliás, aqui cabe um parêntese, a Lei nº 6.815/1980 foi publicada sem passar pelo Congresso Nacional durante o regime da ditadura militar no Brasil, um regime de exceção, tendo como matriz ideológica a Doutrina de Segurança Nacional, com amplo viés securitário e pouco, ou nenhum, viés humanitário. Tanto que com a promulgação da Constituição da República, já em um regime democrático, em 1988, a todo o momento suas previsões legais eram arrefecidas por Resoluções, decisões judiciais, tratados e acordos internacionais, dentre outros. A publicação da Lei 13.445/2017 permitiu que a lei geral de migrações tenha ênfase nos direitos humanos dos migrantes.

Continuando, a fixação de uma política nacional de migração estrutura e bem delimitada é imprescindível para os órgãos atuarem de forma minimamente coerente. A ausência desta política pública migratória dá azo à atuação desordenada do próprio Estado brasileiro, órgãos suprindo lacunas de outros independentemente da suas missões ontológicas por falta de balizas fixadas pela política migratória.

Aqui cito o exemplo da atuação do Conselho Nacional de Imigração, o qual tem como missão principal a polícia migratória laboral do imigrante, especialmente do migrante voluntário trabalhador. Valendo-se da previsão regulatória genérica de "política migratória", citada anteriormente, o CNIg edita três Resoluções emblemáticas.

A primeira foi a Resolução Recomendada (RR) nº 08, de 19 de dezembro de 2006, já mencionada, recomendou ao CONARE, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o encaminhamento ao CNIg dos pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas

que, a critério do CONARE, estrangeiros cujos refúgios fossem negados deveriam permanecer no país por razões humanitárias.

A segunda foi a Resolução Normativa (RN) nº 97, de 12 de janeiro de 2012, a qual dispõe:

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

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

Art. 2º. O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores.

A terceira foi a Resolução Normativa (RN) nº 126, de 02 de março de 2017, a qual prevê:

Art. 1º Poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados.

Parágrafo único. A solicitação de residência temporária deverá ser feita junto às unidades da Polícia Federal, para registro, mediante a apresentação da seguinte documentação:

(...)

Art. 2º O estrangeiro que pretenda se beneficiar da presente Resolução Normativa e tenha solicitado refúgio no Brasil deverá apresentar às unidades da Polícia Federal declaração de preferência de regularização de estada, indicando como fundamento de seu pedido esta Resolução Normativa.

Parágrafo único. A declaração de preferência será encaminhada ao Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) para as providências administrativas a seu encargo.

Elas são emblemáticas, pois em cada uma delas o CNIg estabelece normativas a serem seguidos por todos os Ministérios envolvidos na questão migratória, inclusive para aqueles que, de igual modo, têm atribuição para estabelecimento do política migratória. Na primeira o CNIg "recomendou" ao CONARE, Ministério da Justiça, o envio ao CNIg dos pedidos de refúgios que não sejam passíveis de concessão, mas por razões humanitárias o

estrangeiro possa permanecer no Brasil. Na segunda o CNIg prevê uma hipótese de visto humanitário (não previsto em lei) e atribui ao Ministério das Relações Exteriores a responsabilidade pela concessão. Na terceira, o CNIg prevê residência provisória (não previsto em lei) e atribui a responsabilidade pelo recebimento dos pedidos à Polícia Federal, Ministério da Segurança Pública, e pelo processamento ao CONARE, Ministério da Justiça. Nas três Resoluções o CNIg claramente atua fora de sua missão principal (imigração laboral) ao distribuir atribuições e responsabilidade entre os demais órgãos que atuam na questão migratória que são autônomos entre si.

Não se questiona a questão humanitária subjacente a todos os casos e o acerto ou erro na opção feita pelo CNIg nas resoluções, neste momento da pesquisa, mas sim a existências de lacunas e a dissonância da expectativa legislativa a realidade.

Percebe-se que quem vem assumindo o papel de "coordenador nacional das migrações" é o CNIg. A intenção da criação do órgão como CNIg era a especialização técnica e melhor delineamento da política pública imigratória laboral, isto é, dos migrantes que chegam ao Brasil de maneira voluntária para trabalhar. Esta afirmação é evidente quando se observa a composição do CNIg, o qual é formado por representantes do Governo (ao todo 09 Ministérios), centrais sindicais, confederação empresarial e sociedade civil. Em outra leitura, sindicatos de empregados e empregadores estão decidindo sobre questão migratória humanitária no Brasil e distribuindo atribuições a outros órgãos técnicos.

Para tratar das questões migratórias humanitárias, há o Departamento de Migrações do Ministério da Justiça, ao qual o CONARE é vinculado, assim como a Divisão de Imigração, do Ministério das Relações Exteriores.

A base do problema que se coloca é a falta de uma polícia migratória clara, definida e coordenada por um único órgão, ainda que questões técnicas especializadas fiquem a cargo dos órgãos já citados.

O Relatório de Gestão do Departamento de Migrações, da Secretária Nacional de Justiça/Ministério da Justiça do biênio 2015-2016¹⁰⁰ diagnosticou e definiu cinco pontos de atuação na questão migratória: (i) compatibilização com a Constituição de 1988 do marco regulatório das migrações; a (ii) promoção de uma mudança de paradigma da legislação migratória brasileira; a (iii) consolidações de ações fragmentadas em matéria migratória; o (iv) acolhimento de propostas oriundas da sociedade brasileira; e a (v) preparação do Brasil para enfrentar o momento histórico atual, com a inauguração de um novo ciclo de migrações internacionais. Com a aprovação da Lei 13.445/2017, os pontos i e ii foram cumpridos. Os pontos iii, iv e v foram objeto da proposta de Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMR), encaminhada à Casa Civil da Presidência da República para análise, sugestões, alterações e publicação.

Observa-se dois pontos: o primeiro é a constatação pelo próprio Estado brasileiro de que a não existe uma política nacional de migrações; o segundo que a proposta de política pública encaminhada à Presidência da República não foi continuada. Aqui reside uma questão fundamental: a ausência de política pública de migrações, tema de suma importância, não é opção feita pelo Estado brasileiro? Ou seja, podemos dizer que a política pública migratória brasileira é não ter uma política pública? Acredito que sim.

A complexidade do fenômeno migratório e a dimensão da fronteira do Brasil exigem uma atuação robusta e efetiva estatal. Opções feitas sobre a política migratória fatalmente gerarão debates e questionamentos políticos, especialmente em um país tão miscigenado e complexo como o Brasil. Em um cenário político tão conturbado, com impeachment presidencial e um Vice-Presidente com tanta rejeição popular, se debruçar sobre o tema, que fatalmente terá repercussão internacional, e fazer uma opção política, seja ela qual for, não parece ser algo próximo da realidade no Brasil.

Manter a questão como está, há anos, diga-se de passagem, leva a crer ser a melhor saída. A opção pelo menor desgaste político. O cenário político brasileiro não suporta um desgaste também internacional, nem tem força para convencer e impor uma política nacional

¹⁰⁰ BRASIL. *Departamento de Migrações*. Ministério da Justiça. 2017. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/secretaria-nacional-de-justica-e-cidadania-divulga-relatorio-de-gestao-2015-2016/relatorio-de-gestao-snj-2015-2016_versao_divulgacao.pdf> Acesso em 16/08/2018.

de migração. Infelizmente, a questão migratória continua sendo tratada como questão secundária, por opção.

Em real, o que temos nos últimos anos são "políticas migratórias de emergências". A cada fluxo migratório apresentado no Brasil uma solução específica e individualizada é pensada e traçada. Solução esta que só se encaixa para um fluxo migratório determinado. Além disso, cada uma dessas políticas migratórias de emergências é tomada por órgãos individuais e com grande retardo entre o fluxo e a "solução". Imputo este retardo como sendo natural, pois os diversos órgãos envolvidos (quatro Ministérios) monitoram simultaneamente os fluxos e a ação dos demais órgãos. Todos ficam aguardando uma solução mágica que alguém tirará da cartola, até chegar ao ponto que o fluxo começa a ser insuportável pelo principal operador das políticas migratórias, a Polícia Federal, e pela sociedade civil, organizada ou não, que acometida pelo sentimento de caridade ajuda os migrantes na medida do possível.

Essas soluções mágicas, por vezes, são reconhecidas na comunidade internacional como boas práticas e aplicadas a várias países como sendo a solução adequada. Segundo Guilherme Otero, da Organização Internacional de Migrações:

A OIM identifica e conhece as organizações de governância da migração na região como robusta para a atenção das demandas da dinâmica regular de mobilidade. Não obstante, a mobilidade em grande escala de venezuelanos é fenômeno novo tanto em seu volume, quanto quando se considera a natureza mista do fluxo, o status migratório dos venezuelanos e a variedade de destinos. A interação desses fatores tornou evidente a necessidade de coordenar padrões de operação, compartilhamento de boas práticas identificadas e estabelecimento de ferramentas conjuntas ou compartilhadas de monitoramento¹⁰¹

Entretanto, boa prática aparece na ausência de uma polícia pública estabelecida e na ausência de definição clara de como compreender determinado fluxo, geralmente aplicada por órgão que não é o responsável por formular, planejar e aplicar uma política pública.

Quando apresentada uma solução ela normalmente vem de um órgão sem formação institucional para tal, com alguns problemas e precisando de vários ajustes. Os ajustes vão sendo feitos ao longo da aplicação da "solução". Exemplifico com o caso recente das

¹⁰¹ BAENINGER, Rosa; SILVA, João Carlos Jarochinski (coordenadores). Migrações Venezuelanas. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO/UNICAMP, 2018, p. 40.

Resolução Normativa nº 126, de 02 de março de 2017, do CNIg. Ele fixava o pagamento de taxas para o migrante desistir da solicitação de refúgio e realizar o requerimento de residência temporária. Faremos uma análise crítica desta resolução mais adiante. Por ora, o que importa é que diante da baixa adesão dos migrantes pela "solução" apresentada, postulou-se na Justiça Federal a isenção da taxa aos migrantes. A Justiça Federal de Roraima deferiu e a partir de 01 de agosto de 2017, todo migrante venezuelano que optasse pela residência temporária seria isento do pagamento de taxa.

Além disso, tais soluções devem ser pensadas do ponto vista procedimental, isto é, se é possível a implementação prática dentro da estrutura de sistema, institucional e pessoal posta para o primeiro contato do Estado com os migrantes, através da Polícia Federal (polícia migratória). Nem sempre a estrutura disponível é a estrutura necessária ou ideal. Em vários momentos, e ainda hoje, ela enfrenta-se muita dificuldade para conseguir cumprir sua atribuição de polícia migratória, especialmente diante de fluxos migratórios intensos e em regiões de fronteira.

Uma perfeita sintonia entre a solução posta e capacidade de efetivação é imperiosa. Caso contrário, o peso do insucesso injustamente acaba sendo atribuído a quem executa uma política emergencial precária, isto é, à Polícia Federal. É possível afirmar que o primeiro órgão que sente a dissonância entre a expectativa da política migratória e a realidade que ela gera é a Polícia Federal.

Neste contexto, Renato Zerbini Ribeiro Leão é preciso ao afirmar:

A migração do século XXI é marcada pelos fluxos migratórios mistos. A principal característica dos fluxos migratórios mistos radica na natureza irregular e nos múltiplos fatores que impulsionam esses movimentos, nas necessidades e perfis diferenciados das pessoas neles envolvidas. São movimentos complexos de pessoas porque nele podem estar juntos solicitantes de refúgio, refugiados, migrantes econômicos e de todo tipo. Nestes, perfilam-se: menores não acompanhados, migrantes por causas ambientais, migrantes vítimas de tráfico ou de trato exploratório de pessoas etc. Esses fluxos chamam a atenção porque geralmente decorrem de emergências, a partir de um único episódio migratório ou de uma série de episódios nos quais um grupo de migrantes chega de forma irregular a um determinado lugar de destino.

Todas as características dos fluxos mistos¹⁰² obrigatórios demandam da sociedade internacional (especialmente, Estados, Organizações Internacionais e ONGs) uma resposta conjunta, coerente e integral¹⁰³.

Estas ponderações poderiam ser superadas, como dito, pelo o que é básico, uma liga de coerência entre os órgãos envolvidos estabelecida por uma política migratória. Não se defende uma solução revolucionária, apenas que seja feito o mínimo que se espera de um Estado. Coerência em suas ações. Coerência esta, independentemente da opção política, alinhada aos direitos humanos do migrante. Migrante é sujeito de direito e precisa assim ser reconhecido.

No caso da migração forçada, gênero que contém várias espécies, como refúgio, migrante já chega em situação extremamente vulnerável, saindo do seu país porque nele não é possível sobreviver ou nele foi perseguida por algum motivo. Em muitos casos apenas com uma mala de mão e os pertences que traz consigo. Chegar a país em que atuação do Estado é contraditória lhe gera mais ansiedade e insegurança.

Por conseguinte, a forma como o Brasil lida com a questão migratória é equivocada, incoerente e separatista, tudo que não se almeja. O mais curioso é que as soluções quase sempre são precárias, isto é, já tem um tempo pré-fixado e um destinatário específico e não atende por completo a realidade do fluxo migratório. A falta de uma política nacional de migração e de um órgão central técnico responsável por coordenar a aplicação desta política é o fator de vários problemas apontados. Migração é tratada como tema secundário e desimportante no cenário político brasileiro.

Por mais que os órgãos envolvidos se esforcem para dar uma assistência humanitária ao migrante, a sobreposição de atribuições atrapalha uma atuação eficiente, gerando grande incerteza e insegurança ao migrante que, muitas vezes, já está em situação de necessidade. Há a perspectiva de uma melhora com a realocação do CONARE, Polícia Federal e CNIg dentro do mesmo Ministério, como já citado. No entanto, tudo está muito incipiente ainda não sendo possível qualquer prognóstico.

¹⁰² Aqui cabe lembrar a definição de fluxo misto citada anteriormente como sendo aquele composto por refugiados propriamente ditos e outros migrantes todos como solicitantes de refúgio, segundo Jubilit, Apolinário e Silva.

¹⁰³ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Obra cit.*, 2011.

4. Atuação do Estado Brasileiro na Migração Venezuelana:

Após analisar as teorias das migrações, a contextualização da migração venezuelana com os tipos migratórios, a forma como o Estado brasileiro lida com o tema migratório e realizar uma análise crítica das atuações dos órgãos na questão migratória em geral, será feita uma relação desta atuação estatal com a atual migração venezuelana em Roraima sob o prisma crítico, isto é, confrontando a efetividade da atuação e obediência às prescrições internacionais de Direitos Humanos.

Em um primeiro subcapítulo, será analisada a migração venezuelana em Roraima. No segundo subcapítulo será relacionada à migração venezuelana com o contexto normativo jurídico do estatuto do estrangeiro anterior e verificada a efetividade de normativos emergenciais, como a Resolução nº 126/2017 do CNIg, para cuidar do tema. Derradeiramente, será analisado se as normas jurídicas de proteção ao migrante no Brasil são condizente com as expectativas e o Direito Internacional.

De modo perfunctório, percebe-se que a norma jurídica nacional não acompanha o fato migratório na mesma velocidade que este exige. A migração, pela sua qualidade de fato social completo e total, mencionados por Sayad, é um fenômeno complexo que exige boa articulação do Estado em diversas áreas, sob pena de gerar uma atuação deficiente negando ao migrante assistência e obediências aos direitos humanos.

4.1. Migração Venezuelana em Roraima:

A Venezuela sempre foi reconhecida como um país de recepção de migrantes¹⁰⁴. A economia venezuelana e o extrativismo natural (minério, petróleo etc.) se constituíam fatores de atração de pessoas de diversas localidades, com destaque especial para sul-americanos e caribenhos. A migração entre Brasil e Venezuela sempre foi presente. Em alguns momentos o sentido migratório de brasileiros para Venezuela. Em outros momentos, como atualmente, de

¹⁰⁴ FLORES, Raquel Alvarez de. *Análisis y documentos evolucion historica de las migraciones en Venezuela. Breve recuento*. Aldea Mundo. San Cristobal, v. 11, n. 22, dic. 2006. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/html/543/54302209/index.html>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

venezuelanos para o Brasil. Algo natural para Países fronteiriços. Rodrigues e Vasconcelos destacam:

Na fronteira Pacaraima, estado de Roraima (Brasil) e Santa Elena do Uairén, estado Bolívar (Venezuela) o processo migratório é histórico e teve início nos anos 1970. Segundo Rodrigues (2009) a emigração de brasileiros para Venezuela é mais significativa do que de venezuelanos para Roraima. Ainda segundo, Rodrigues (2006; 2008; 2009) esse processo se deu em três fases distintas: a primeira deu-se no final da década de 1970, a partir do declínio do garimpo em Roraima e da estabilidade econômica na Venezuela. Esses imigrantes estabeleceram-se principalmente na cidade fronteiriça de Santa Helena do Uairén, cidade de apoio e porta de entrada no país vizinho, mas, também em Ciudad Bolívar, capital do estado de Bolívar e em Maturin. Esses brasileiros inseriam-se prioritariamente no comércio vinculado à mineração. A segunda fase teve início e perdurou por toda a década de 1990, e esteve associada ao declínio da garimpagem em Roraima. Um dos motivos desse declínio foi a demarcação das Terras indígenas Yanomami, em 1991 e a retirada dos garimpeiros pela Polícia Federal (RODRIGUES, 1996; 2009). As restrições e fiscalizações nos garimpos em Terra indígenas serviram de estopim para o aumento considerável de garimpeiros brasileiros na Venezuela nessa época. A terceira fase migratória de brasileiros para a Venezuela teve início na década de 2000 e apresenta novas características, dentre elas a migração de retorno. Muitos brasileiros atravessam a fronteira diariamente para trabalharem no comércio e retornam para Pacaraima no final do dia, outros atuam no contrabando de combustível, que passou a ser uma forma de sobrevivência de muitas famílias fronteiriças e boa-vistenses¹⁰⁵.

Os venezuelanos sempre tiveram baixa representatividade no fluxo migratório nacional, apesar de serem sempre presentes em Roraima, o que é inerente a própria posição geográfica do estado, mas, historicamente, os venezuelanos nunca tiveram números expressivos na região. A razão é que a divisa com o Brasil fica ao sul da Venezuela, em uma região com baixa densidade demográfica e marcada pela presença de extensas áreas de reservas naturais e indígenas. A realidade brasileira também é semelhante, pois Roraima é o estado com a menor população absoluta do país.

Uma explicação do baixo fluxo de imigração venezuelana decorre de uma política migratória historicamente receptiva, especialmente após o desmantelamento da Grã-Colômbia. Podemos citar dois períodos de grande fluxo migratório em direção à Venezuela: de 1830 até 1963, que visou o povoamento e estabelecimento dos migrantes; de 1963 até 1992, que visou migrantes econômicos, estimulados por questões econômicas, laborais qualificadas e de retorno¹⁰⁶.

¹⁰⁵ RODRIGUES, Francilene dos Santos; VASCONCELOS, Iana Santos. Migração, Gênero e Empoderamento das Migrantes na Pan-Amazônia. In: TEXTO&DEBATES, Boa Vista, n. 18, p. 151-268, jan./jun. 2010.

¹⁰⁶ FLORES. *Obra cit.* 2006.

Contudo, a partir dos anos 90, o movimento migratório começa a ser invertido, de modo que mais migrantes saem e menos entram na Venezuela. Tomás Páez afirma que desde o final dos anos 90, mais de um milhão de venezuelanos saíram do país, principalmente em virtude das crises econômica, social e política.¹⁰⁷ Nesse aspecto, vários países tornaram-se destino de venezuelanos na América notadamente a Colômbia.

A partir de 2014, com o agravamento do problema de abastecimento de produtos e insumos básicos no país, inicia-se uma intensa migração de venezuelanos que buscam sair do país. Segundo dados da ONU¹⁰⁸, Colômbia, Chile e Peru são os três países que mais receberam migrantes voluntários oriundos da Venezuela, respectivamente, com 415.298 mil, 130.406 mil e 110.000 mil migrantes. Por outro lado, Peru, Estados Unidos e Brasil são os países que mais recebem solicitações de refúgios de venezuelanos, respectivamente 156.700 mil, 72.722 mil e 65.846 mil. Ao todo, de 2014 até março de 2018 (limite temporal estabelecido pela ONU ao quantificar os dados), 1.334.139 de venezuelanos deixaram o país, sendo 958.965 por migração voluntária e 375.174 por migração forçada.

No Brasil o aumento significativo de migrantes voluntários começou já no de 2013 em diante, especialmente na fronteira terrestre em Roraima. Segundo os dados da Polícia Federal, até 2012 o movimento é bem regular e incipiente:

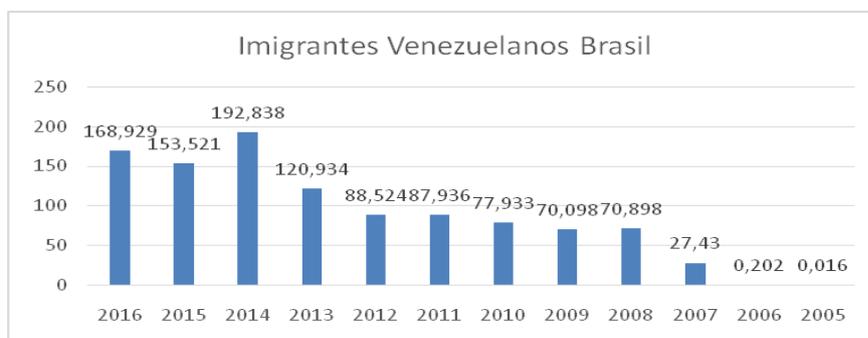


Gráfico 05

Aqui cabe destacar que no ano de 2014 e 2016 o Brasil sediou dois grandes eventos internacionais, a Copa do Mundo e as Olimpíadas, o que importou em aumento esperado da migração.

¹⁰⁷ PÁEZ BRAVO, Tomás. *La voz de la diáspora venezolana*. Madrid: La Catarata, 2015.

¹⁰⁸ ONU. *Operation Portal Refugee Situations*. Venezuela Situation. 2018. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>>. Acesso em 17/12/2018.

Estes números demonstram de que historicamente os venezuelanos pouco migraram para o Brasil e pouco representam na migração no Brasil.

Comparando em a migração voluntária nacional, gráfico 01 citado, percebemos que, apesar do aumento significativo, os venezuelanos ainda são parcela bem pequena no Brasil¹⁰⁹.

No entanto, sem entrarmos na seara das ciências políticas, a situação de crise que os venezuelanos passaram a viver em seu país especialmente a partir de 2014, após a morte de Hugo Chávez (em 05/03/2013) e nomeação de Nicolás Maduro para a presidência do país, deu início ao êxodo de seus nacionais e outros migrantes que para lá foram. Começava uma migração não tão comum em sua história: a migração forçada.

A migração forçada, dentro da concepção já traçada anteriormente, especialmente aquela em que há solicitação de refúgio, passou a ser uma realidade aos migrantes venezuelanos. Muitos se viam obrigados a sair do país por ausência de produtos de primeira necessidade, de atendimento hospitalar, falta de emprego dentre outros fatores.

Segundo o CONARE¹¹⁰ no de 2014 o Brasil recebeu 201 solicitações de refúgios ao passo que em 2017 recebeu 17.865:

2014	2015	2016	2017
201	822	3.375	17.865

Foi significativo aumento na migração forçada venezuelana. Comparado com o quadro nacional de solicitações temos o seguinte gráfico, segundo o mesmo relatório do CONARE:

¹⁰⁹ Dados da Polícia Federal, disponíveis em: <<http://dadosefatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-53-05.html>>. Acesso em 03/12/2018.

¹¹⁰ Disponível em: <http://justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso 03/12/2018.

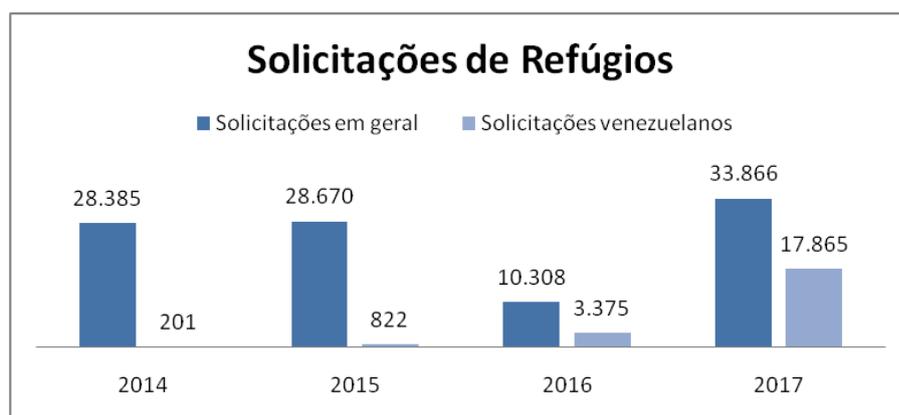


Gráfico 06

Nítido a aumento das solicitações de refúgios por venezuelanos no Brasil, sendo o auge no ano de 2017, marco temporal final deste trabalho, quando representou mais da metade de todas as solicitações de refúgio no Brasil.

Em termos comparativos, a migração voluntária é proporcionalmente muito inferior em âmbito nacional à migração forçada, em que os venezuelanos ganham destaque. A considerar o histórico de baixo fluxo migratório que deixa o país, muito representa esta comparação, pois muito custa aos venezuelanos sair de seu país forçosamente.

Perfil sociodemográfico da migração venezuelana

Afim de identificarmos o perfil do migrante venezuelano em Roraima, utilizaremos a pesquisa sobre o perfil sociodemográfico e laboral da migração venezuelana no Brasil organizada pela Faculdade Federal de Roraima, no período de junho a agosto de 2017. Aponta o organizador que a pesquisa não teve a pretensão de uma análise densa, aprofundada ou multivariável, que demandaria os tempos clássicos da pesquisa acadêmica¹¹¹. Entrementes, serve como um referencial minimamente seguro para algumas conclusões.

Segundo a pesquisa, a grande maioria dos migrantes nas faixas etárias de 20 a 39 anos (72% total, 73,3% homens e 69,7% mulheres) e uma parcela significativa (23% total, 21,8% homens e 24,9% mulheres) na faixa etária de 40 a 64¹¹².

¹¹¹ SIMÕES, Gustavo da Frota (organizador). Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Curitiba: CRV, 2017.

¹¹² Idem, p. 22.

A maior parcela é de solteiro(a) (53,8% do total, 56,4% dos homens e 49,4% das mulheres), seguida de percentual significativo de casado(a) (21,7% do total) e com companheiro(a) (17,9% do total)¹¹³.

Os migrantes apresentam altos índices de educação formal. 28,4% do total possuem ensino superior completo, somados aos 3,5% que possuem pós-graduação, esse percentual sobe para 31,9% os migrantes que possuem, pelo menos, ensino superior completo. 30,5% do total possuem pelo menos ensino médio completo, o que totaliza 78% do total dos migrantes venezuelanos em Boa Vista com pelo menos ensino médio completo. As porcentagens de ensino médio incompleto, ensino fundamental (completo e incompleto) e analfabetos somam o restante, ou seja, 22%¹¹⁴.

Segundo a pesquisa, a principal motivação para migrar para o Brasil é a crise política e econômica (76,4% do total) com uma parcela de 12,3% dizendo que o principal motivo foi a busca de trabalho. No campo “Outros” destacou-se que aí se incluem a questão da violência (4,4% do total), perseguição política (2% do total), estudos e (1,9%), tratamento de saúde (0,8%) e motivos diversos¹¹⁵. Este dado é fundamental quando abordamos a questão da migração pela sobrevivência dos venezuelanos no próximo subcapítulo.

Ainda segundo a pesquisa, 82,4% do total de entrevistados é solicitante de refúgio, contra apenas 5,5% de solicitantes de residência. Há uma parcela significativa de indivíduos sem documentos (7,1%), muitos dos quais seriam indivíduos com agendamento da Polícia Federal em Roraima¹¹⁶.

Quanto à rede migratória, 59,8% responderam que conheciam outros imigrantes venezuelanos. 94,1% dos entrevistados apontou que o processo migratório para Roraima se trata da primeira experiência de deslocamento. Apenas 5,1% relataram possuir experiências migratórias prévias¹¹⁷.

¹¹³ Idem, p. 23.

¹¹⁴ Idem, p. 24.

¹¹⁵ Idem, pp. 25-26.

¹¹⁶ Idem, p. 30.

¹¹⁷ Idem, p. 27.

Por fim, destaco o resultado da pesquisa quanto ao retorno do migrante à Venezuela. Como a maior parte dos entrevistados chegou em 2017, 71,8% não havia retornado a Venezuela, 14,8% responderam que haviam retornado uma vez, 4,3% voltaram duas e somente 7,4% retornaram mais de duas vezes¹¹⁸. Ao serem questionados sobre se possuem intenções de retornar ao seu país de origem, quase metade (46,7%) disseram que não tinham intenção de retorno, 24,8% responderam que tinham intenção de voltar à Venezuela e 27,4% não souberam responder essa questão. Aos que pretendiam retornar definitivamente à Venezuela, 32,4% afirmaram que retornariam em menos de 1 ano, 20,9% disseram que voltariam entre 1 e 2 anos e, sendo quase a metade, 46,6% pretendiam retornar daqui a dois anos ou mais. Os mesmos entrevistados que pretendiam retornar foram questionados também qual seria a principal motivação para voltar ao seu país, 61,3% afirmaram que voltariam se houvesse melhoria das condições econômicas, 22,5% afirmaram que retornariam se melhorasse as condições políticas e 16,3% iriam retornar por outros motivos¹¹⁹.

Desta forma, é possível traçar minimamente o perfil do migrante venezuelano em Boa Vista no ano de 2017 e compreender melhor o processo migratório. Sendo crível a conclusão de que, apesar esmagadora maioria dos migrantes estarem sob o amparo jurídico do refúgio, o fluxo não é típico de refugiados, nos termos da Convenção de 1951, haja vista que fogem de crise política e econômica de seu país que impedem seus nacionais de terem uma vida digna e acesso ao seu mínimo existencial.

Cotejando os dados da pesquisa com a teoria das migrações, notadamente a contemporânea citada, percebe forte a questão da migração forçada para sobrevivência, em que as condições mínimas necessárias para manutenção da vida em determinado local estão ausentes ou prejudicadas. O imigrante se vê forçado a migrar por falta de abastecimento de produtos alimentícios, farmacológicos e higiênicos essenciais, gerada pela crise econômica. Esta, além do desabastecimento, gerou, no caso da Venezuela, a hiperinflação que, aliada à polícia econômica estadista, acaba por inoperar o setor privado. Com o setor privado parado e o Estado falido, a população fica desempregada e sem recursos econômicos.

¹¹⁸ Idem, p. 39.

¹¹⁹ Idem, p. 40.

Desse modo, o desabastecimento, a hiperinflação e o desemprego são fatores de expulsão muito significativos para os venezuelanos. Assim, tais fatores, objeto de estudo de teoria *push-pull*, no caso da migração venezuelana, são de tão ordem que impelem o indivíduo inexoravelmente à migração, como último recurso de sobrevivência.

Além dos fatores de expulsão mencionados, ao chegar ao Brasil os migrantes necessitam regularizar sua situação estadia para conseguirem uma segurança jurídica mínima que viabilize uma adaptação e reestruturação mais tranquila.

Da análise das solicitações de refúgios dos venezuelanos

O CONARE autorizou a análise das causas constante nos formulários de solicitação de refúgio (perguntas nº 10 do formulário 22 e nº 8 do formulário 24 do CONARE, conforme modelos constantes dos anexos C e D) feitas por venezuelanos em Roraima nos anos de 2014 a 2017. Foi feita uma análise com base no método de amostragem aleatória simples de 10% do total de formulários obtidos.

Destaca-se que é muito presente mais de uma causa para migração, alguns, inclusive, elencando todas as causas de refúgio como sendo a motriz do deslocamento. No entanto, estes que relacionaram todas as causas foram desconsiderados e selecionados novo formulário aleatoriamente dentro do mesmo ano da solicitação. Os que elencaram mais de uma causa foi selecionada a principal, assim entendida aquela que tinha mais argumentos apresentados pelos solicitantes para embasar o pedido.

Além disso, apareceram muitos venezuelanos da etnia Warao com solicitação de refúgio. Seus formulários estavam preenchidos de forma idêntica, com as mesmas justificativas. Em razão da peculiaridade dos indígenas, eles foram desconsiderados do computo geral dos dados ora apresentados e selecionados aleatoriamente outros formulários no mesmo ano da solicitação.

Não foi feita utilização de método dedutivo-indutivo dos argumentos, apenas interpretação literal, isto é, as causas elencadas as seguir foram escritas literalmente pelos solicitantes, independentemente de estarem entre as previstas para o refúgio ou não, exceto os que alegaram falta de "oportunidade de trabalho", "custo de vida", "qualidade de vida" e "sem emprego" foram alocados dentro do contexto de "crise econômica". Nos demais casos as

causas mencionadas os formulários foram exatamente as constantes no tabela infra, como, por exemplo, "casou-se com uma brasileira" e "falta de medicamentos".

No ano de 2014, foram obtidos 03 formulários de solicitações, sendo todos os 03 motivados pela crise econômica na Venezuela.

No ano de 2015, foram obtidos 234 formulários de solicitações, sendo analisados 26. Dos 26 analisados 02 elencavam todas as causas de solicitações de refúgios e estavam preenchidos eletronicamente, diferenciando-se apenas a assinatura dos solicitantes, os quais foram desconsiderados do computo final. Dos 24 formulários remanescentes analisados 02 alegaram grave violação de direitos humanos, 04 crise política, 08 crise econômica, 05 falta de alimentos, 02 insegurança, 01 afirma que se casou com uma brasileira, 01 alega ser estudante, 01 alega falta de medicamento que faz uso rotineiro.

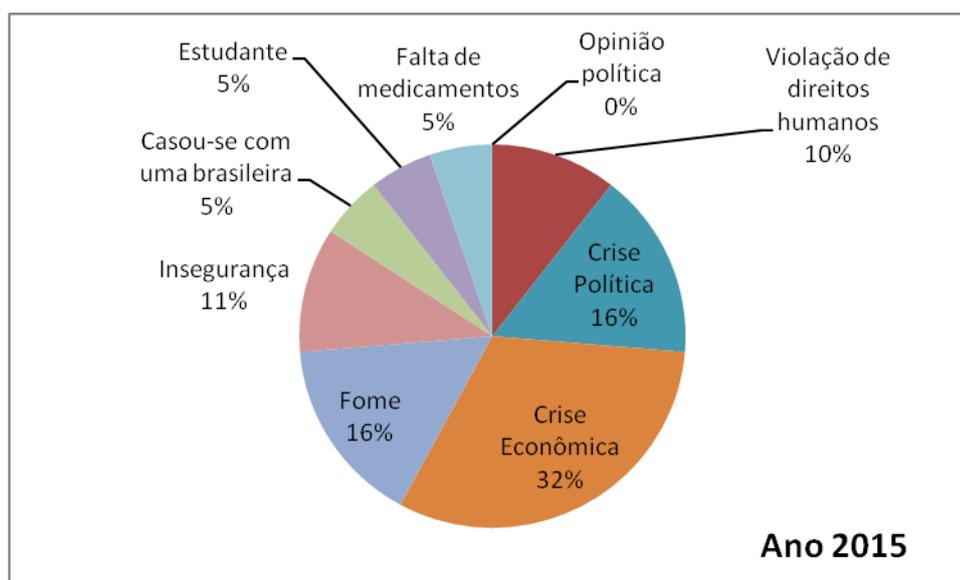


Gráfico 07 – análise dos formulários de refúgio de 2015

No ano de 2016, foram obtidos 2.241 formulários de solicitações, sendo analisados 224. Desse total, 01 solicitou com base em perseguição por pertencimento a grupo político, 08 por perseguição por opinião política, 10 por grave e generalizada violação de direitos humanos, 20 solicitaram refúgio devido à crise política na Venezuela, 79 solicitaram em razão da crise econômica, 66 por falta de alimentos e produtos de primeira necessidade, 04 alegaram ausência de medicamento para o tratamento continuado, 27 solicitaram em razão da insegurança de viver no País vizinho, 04 solicitaram com o objetivo de estudo no Brasil, 01

solicitou tendo como causa o "crescimento pessoal" e 04 não preencheram as causas de solicitações.

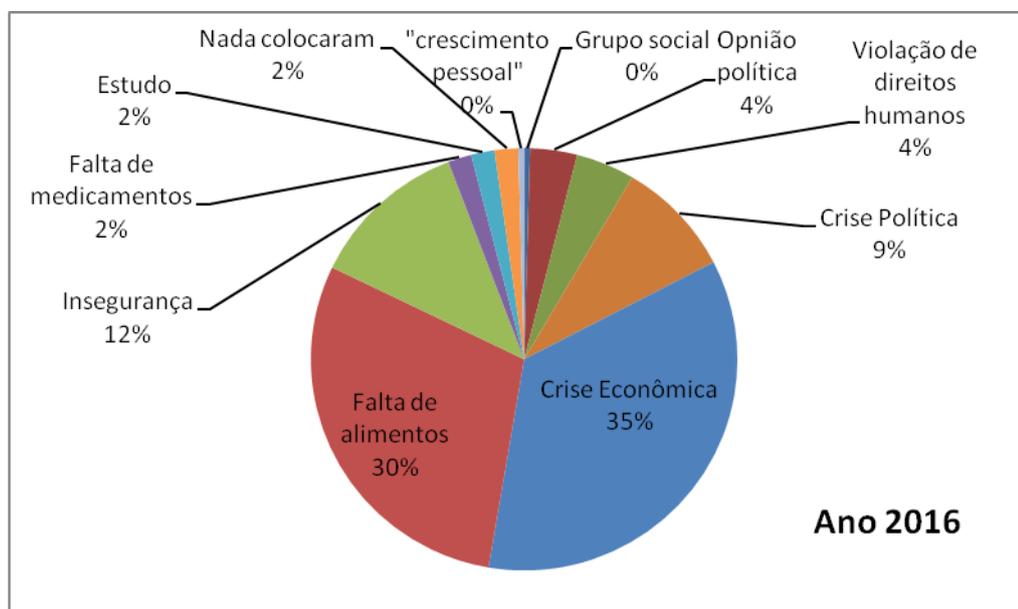


Gráfico 08 – análise dos formulários de refúgio de 2016

Pelos números observa-se, sem entrar no mérito subjacente, que apenas aproximadamente 8,5% dos solicitantes alegaram algumas das causas do refúgio como sendo a causa do deslocamento, sendo que dos que alegaram a maioria imputou como causa a grave e generalizada violação de direitos humanos.

As duas maiores causas alegadas na amostra analisada no ano de 2016 foram: crise econômica, com 35,2%, e falta de alimentos, com 29,5%. Somadas equivalem a 64,7% do total de solicitações. Crise econômica e política eram palavras quase que irmãs, quando aparecia uma aparecida a outra logo na sequência. No entanto, apenas foi considerada para cômputo aquelas que o solicitante fazia uma justificativa um pouco mais detalhada. O percentual de quase 65% é muito significativo e que embasa a conclusão do presente trabalho de que a maior parte do fluxo migratório misto de venezuelanos é composto por migrantes pela sobrevivência. Apenas parcela bem pequena das solicitações, menos de 10% do total, se alega causa de refúgio propriamente dita.

Em 2016, também boa parte dos solicitantes alegou um segundo fator para migração em paralelo à falta de alimentos. A presença constante do argumento de reforço: "falta de medicamentos".

Em 2017, foram obtidos 16.215 formulários de solicitações, sendo analisados 1620. Desse total, 38 alegaram perseguição por motivação política (2,3%); 80 alegaram violação de direitos humanos (4,9%); 210 alegaram crise política (12,9%); 816 alegaram crise econômica (50,4%); 340 alegaram falta de alimentos (20,9%); 66 insegurança (4%); 22 falta de medicamentos para tratamento continuado (1,3%); 20 alegaram que estariam se deslocando para estudar (1,23%); 20 nada alegaram (1,23%); 06 alegaram que casaram-se com brasileiro (0,3%); 02 alegaram outro motivo.

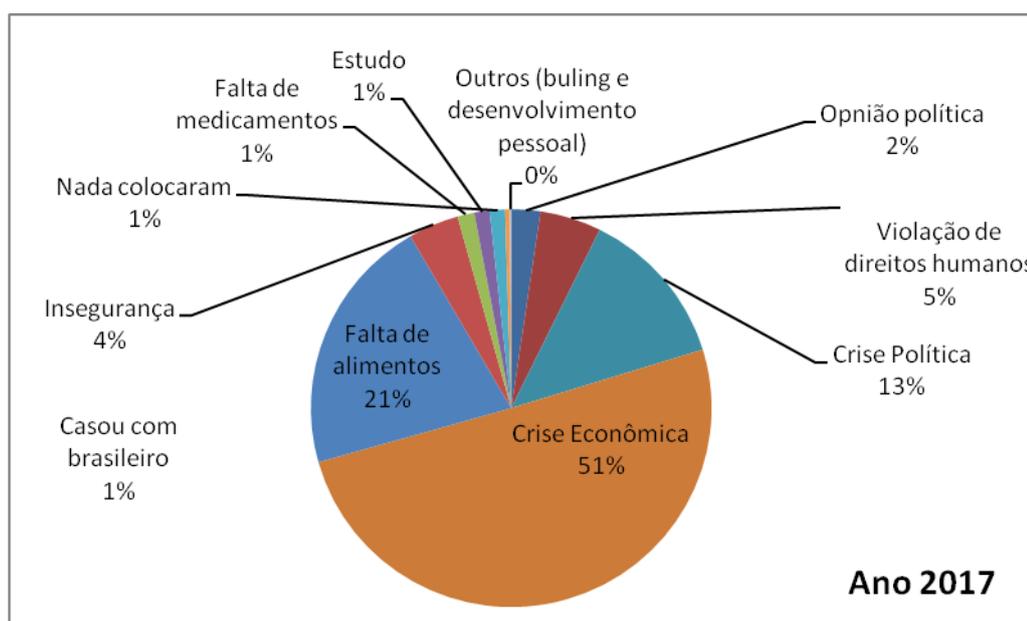


Gráfico 09 – análise dos formulários de refúgio de 2017

Como se nota, apenas 7,1% das solicitações alegaram alguma das causas de refúgio, sendo preponderante a violação de direitos humanos. Índice bem próximo de 2016 (8,5%).

Por outro lado, as duas causas que mais parecem são crise econômica e falta de alimentos para subsistências, as quais juntas representam 71,3% das solicitações. Índice bem próximo da aferição de 2016 (64,7%).

Em 2017 foram presenciadas duas correlações na maioria das respostas: falta de alimento e medicamento; insegurança e risco de vida. Mesmo os que alegaram perseguição por opinião política ou violação de direitos humanos poucos fizeram a correlação com risco de vida caso retornassem para a Venezuela.

Como se observa pelos dados apresentados, o fluxo migratório de venezuelanos é misto, composto por refugiados propriamente ditos e migrantes por sobrevivência. Os que

estão na condição de refugiados, fatalmente serão assim reconhecidos pelo CONARE quando da apreciação das solicitações, como já o fez em outros casos, conforme se verá no próximo tópico. No entanto, os migrantes por sobrevivência dificilmente serão reconhecidos como refugiados, haja vista o fato da criação da "residência temporária" pelo CNIg, conforme será aprofundado a seguir.

4.2. Refúgio e residência temporária dos venezuelanos:

Como se observou nos dados anteriormente apresentados, a partir de 2016 houve um aumento significativo nas solicitações de refúgio por parte de nacionais venezuelanos. Tais solicitações aumentaram de tal grandeza que os órgãos estatais imbuídos da prestação desse serviço público não tiveram capacidade de cumprir o dever institucional.

A Polícia Federal empregou um esforço em âmbito nacional para deslocamento de servidores a Roraima e incremento do orçamento para atender as demandas mais básicas, como, por exemplo, papel A4.

O CONARE, de igual modo, não conseguiu atender a demanda e instruir os processos de solicitações de refúgio de maneira mínima a possibilitar um julgamento dos casos. Diversamente da Polícia Federal, o CONARE não tem efetivo em âmbito nacional para mobilizar e ir até o estado de Roraima para realizar a parte de entrevista dos solicitantes *in loco*. Depende de auxílio de outros órgãos com cessão de servidor, local de trabalho, etc. O reflexo disso é que, segundo os dados fornecidos pelo CONARE¹²⁰, até 15/08/2018 foram julgados apenas 88 processos de solicitações de refúgio de venezuelanos, sendo deferidas apenas 18 solicitações de refúgios.

Julgamentos de solicitações de refúgio de venezuelanos	
Deferidas	Indeferidas
18	88

Fonte: dados do CONARE (anexo b)

¹²⁰ E-mail enviado ao CONARE com base na lei de acesso a informação solicitando dados acerca das solicitações de refúgio feitas por venezuelanos nos anos de 2014 a 2017 (marco desta pesquisa). Em resposta, o referido órgão enviou diversos dados ora usado.

Podemos observar destes dados que das 22.263 solicitações de refúgios de venezuelanos de 2014 a 2017, restam pendentes de instrução e julgamento 22.175 (99,6% do total). Grande quantidade de casos em situação indefinida aguardando um posicionamento do CONARE é grave e representa uma grave omissão do Estado. Demonstra a incapacidade do Estado brasileiro em lidar de maneira oportuna a demanda de refúgio, que, pela lei, deveriam tramitar em regime de urgência, deixando o migrante em uma incerteza jurídica prejudicial e danosa para sua readaptação e inclusão social, que já é demasiadamente dificultosa por questões econômico-social-culturais.

Diante da expressividade dos números, é possível afirmar que apenas alguns casos pontuais foram julgados. Da mesma forma, é crível a conclusão de não julgamento, devido a importância da demanda, representa também uma política pública do Estado brasileiro. Explico. Caso o Brasil, através do CONARE, reconheça que os 22 mil venezuelanos que pediram abrigo sob o regime de refúgio estão sendo perseguidos na Venezuela por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, grave ou generalizada violação de direitos humanos, estaria em confronto direto com o discurso do próprio governo Venezuelano de que o país vive uma democracia, bem como, considerando a importância do Brasil em âmbito regional, representaria uma forma de pressão a outros países vizinhos que de igual modo, ou até com mais intensidade como é o caso da Colômbia, recebem migrantes venezuelanos em seu território. O reconhecimento político pelo Brasil de refúgio aos venezuelanos teria também repercussão internacional.

A Declaração de Cartagena de 1984, que adicionou a grave e generalizada violação de direitos humanos como sendo uma hipótese de refúgio, diversamente da Convenção de 1951 dos Refugiados, não é vinculante nem possui um organismo internacional próprio para sua atenção (como é o caso da ACNUR). Assim, Cartagena, a grosso modo, é um espírito sem corpo.

Desde o início da crise na Venezuela, o Brasil não se posicionou de forma rigorosa e incisiva contra o governo venezuelano, o que se deve ao fato da tradição diplomática do Brasil buscar sempre o diálogo. Apenas em no dia 04 agosto de 2017 pediu a suspensão da

Venezuela do bloco regional MERCOSUL¹²¹. No dia seguinte, 05 de agosto de 2017, a Venezuela, após votação do bloco regional, foi suspensa do MERCOSUL¹²².

Recentemente, com o Brasil e outros países integrantes do Grupo de Lima, passaram a não receber o segundo mandato de Nicolás Maduro o que começou a agravar a pressão internacional sob o mandatário. No entanto, esse movimento iniciado em meados de 2018 e continuado no início de 2019 está fora do contexto da pesquisa, apesar de mudar significativamente a conjectura internacional.

Seria crível sustentar que os migrantes venezuelanos, apesar de não alegaram quando fazem solicitação de refúgio, que os mesmos estariam migrando em razão do fator de expulsão que é a grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela. No entanto, esta previsão é uma cláusula aberta, sem uma delimitação precisa do seu sentido.

Segundo precedentes do CONARE, para caracterização da hipótese de refúgio por grave e generalizada violação de direitos humanos são necessárias três condições:

três relevantes condições especialmente consideradas: 1) a total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesmo em se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo Direito Internacional Público, em um território específico. 2) a observação naquele território da falta de uma paz estável e durável. 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos¹²³

Por estas balizas, no caso da Venezuela, não há uma inexistência dos entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, isto é, Poder Executivo, Legislativo e Judiciário estão presentes, no entanto, o Legislativo é totalmente incapaz de qualquer ação. O Judiciário é comprometido. O Executivo que é o grande problema. Assim, seria até possível entender presente esta condição.

¹²¹ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/brasil-pedira-suspensao-da-venezuela-do-mercosul-chama-pais-de-ditadura-21669413>>. Acesso em 06/12/2018.

¹²² Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/mercosul-decide-suspender-venezuela-pela-segunda-vez-21673563>>. Acesso em 06/12/2018.

¹²³ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Obra cit.*, 2011.

A segunda condição seria a falta de paz estável e durável. Sem entrar na discussão filosófica do que seria paz, podemos afirmar com certa segurança que inexiste na Venezuela guerra, interna ou externa. Há manifestações e protestos contra o Governo, bem como o nível de violência urbana está elevado, mas são suficientes para preencher a condição de falta de paz estável e durável? No meu ponto de vista não. No Brasil há estados com níveis de violência tão altos quanto na Venezuela e em 2013, por exemplo, uma onda de protesto contra o Governo tomou as ruas de todo o país, não se questiona que vivemos em um Estado Democrático de Direito, nem que temos paz estável e durável.

Por fim, o CONARE entende necessário o reconhecimento pela "comunidade internacional" que a Venezuela se encontre em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Aqui reside um ponto crucial para não concessão de refúgio com base na grave e generalizada violação de direitos humanos. Não há até o momento, esse reconhecimento por comunidade internacional, em que pese a pressão da ACNUR pelo reconhecimento por parte dos Estados. Há o posicionamento político internacional de alguns Países, como os Estados Unidos da América, mas seria leviano afirmar que a "comunidade internacional" entende isso.

Desta forma, pelas balizas da jurisprudência do CONARE não seria possível o reconhecimento de refúgio aos nacionais de origem venezuelanas com base na grave e generalizada violação de direitos humanos.

Entretanto, nada impede que o próprio CONARE altere seu entendimento e passe a reconhecer o refúgio nessa hipótese em razão da falta de alimentos, produtos de primeira necessidade e medicamentos, por exemplo.

Assim, a opção pelo enquadramento como grave e generalizada violação de direitos humanos representa uma decisão política pela reforma da jurisprudência, ou mudança da posição de diálogo na tentativa de resolver a situação dos venezuelanos e passe a assim entender.

Ao que parece o Brasil não quer assumir o protagonismo internacional no reconhecimento de refúgio aos venezuelanos, sendo a não instrução e julgamento uma decisão política, que transcende as questões burocráticas da instrução e julgamento do processo.

Uma prova deste raciocínio foi a solução criada pelo CNIg para a migração venezuelana. Uma norma com o fim de solucionar uma situação urgente que não tinha uma previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro. Uma norma de emergência.

Neste ponto, cabe um parêntese para lembrar a crítica feita no tópico 3.3. quanto à atuação do CNIg no estabelecimento de "políticas migratórias" no Brasil. O CNIg é órgão com representantes de 09 Ministérios, centrais sindicais, confederação empresarial e sociedade civil, voltado para estabelecimento de uma política pública específica, qual seja, a imigração laboral, dentro da tipologia migratória, seriam os "migrantes econômicos". Não é órgão criado com hierarquia a qualquer outro órgão que atua na questão migratória, como a Polícia Federal e o CONARE. Não tem delegação para estabelecimento de tributos, como taxas, por exemplo.

Feito o parêntese, em relação ao fluxo migratório de venezuelanos, o CNIg editou três Resoluções, as quais vieram com a expectativa de estabelecimento de uma política migratória mais adequada. Criou-se a residência temporária para os venezuelanos¹²⁴.

A primeira Resolução Normativa foi a nº 125, de 22 de fevereiro de 2017, segundo a qual, no seu art. 1º, *poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados*. No dia seguinte a sua publicação, a resolução foi tornada sem efeito, em despacho publicado no Diário Oficial da União¹²⁵, sob a alegação da necessidade de ajustes burocráticos antes da publicação.

No dia de 02 de março de 2017, o CNIg publicou a Resolução Normativa nº 126. O teor é o mesmo da anterior revogada, e já transcrita anteriormente. Desta resolução, destacam-se os seguintes pontos: i) ter entrado em território brasileiro pela via terrestre; ii) necessidade de ser nacional de país fronteiriço; iii) não estar em vigor o Acordo de Residência

¹²⁴ Aqui cabe uma diferenciação entre migrante temporário e residência temporária. Migrante temporário na acepção defendida por Ravenstein, citada no segundo capítulo, é aquele integrante da "população flutuante", isto é, aqueles que habitam por período pré-determinado hotéis, quartéis, prisões, etc. A residência temporária, por outro lado, seria o migrante que residiria no Brasil pelo prazo de até 02 anos.

¹²⁵ Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=22/02/2017&jornal=1&pagina=81&totalArquivos=112>>. Acesso em 06/12/2018.

para Nacionais do MERCOSUL (apenas Venezuela, Suriname e Guiana); iv) requerimento a ser feito na Polícia Federal; v) instrução com alguns documentos e certidões; vi) pagamento de taxa; vii) desistência de eventual solicitação de refúgio; viii) fixou o prazo de validade de 02 anos da residência temporária. Considerando o contexto migratório existente no Brasil no período da edição da Resolução, apesar de não mencionar expressamente, foi uma norma criada para o fluxo migratório de venezuelanos.

Como dito, por não ser um órgão ontologicamente criado para o estabelecimento de políticas migratórias humanitárias, a norma, que entrou em vigor, foi "cancelada" e entrou em vigor novamente, apresenta alguns problemas.

Primeiro problema é o próprio fato de ser uma norma de emergência, isto é, criada com o propósito de resolver a demanda emergencial. Não entraremos no mérito da legislação emergencial, já tratado no capítulo anterior. Os órgãos que atuam na migração são órgãos públicos, regidos por lei e com uma burocracia inata. Leva tempo até serem compreendidos e assimilados os trâmites administrativos necessários para a implementação da norma. Ou seja, a solução não é instantânea, como se tentou fazer.

Segundo, seria a necessidade do ingresso pela via terrestre. Nenhum tipo migratório obedece a uma ordem obrigatória de transposição das fronteiras. Ele pode ocorrer por terra, ar, mar e rios. Não há uma razão palpável para exclusão dos venezuelanos que porventura ingressem no Brasil pela via aérea do rol de solicitantes da residência temporária. Além disso, os que já ingressaram anteriormente por outra via, que não a terrestre, devem regressar à Venezuela e transpor a fronteira terrestre para então solicitar a residência temporária? Não parecer ser o objetivo da norma.

Terceiro, a necessidade de instrução com alguns documentos e certidões, eventualmente pode ser obstáculo ao requerimento de residência, especialmente quanto à certidão consular. É certo que os documentos exigidos (requerimento, foto 3x4, cédula de identidade ou passaporte válido, certidão negativa de antecedentes no Brasil e declaração de não que não foi processado no país de origem) são documentos razoáveis de serem exigidos, mas o refúgio não os exige, e, conseqüentemente, caso o migrante não possua algum poderá optar estrategicamente por solicitar o refúgio.

Quarto, pagamento de taxas aos migrantes. A grande maioria dos migrantes que chegaram fugiram da crise política e econômica que solam a Venezuela e vem se agravando nos últimos 04 anos. Este fato, já foi destacado anteriormente quando abordamos a pesquisa do perfil sociodemográfico dos venezuelanos em Roraima. Muitos não têm recursos para o pagamento de taxas, sendo seus poucos recursos destinados a alimentação e moradia. Além disso, o estabelecimento de taxa (tributo) requer lei específica para poder ser cobrada, não é uma resolução do CNIg que tem o condão de impor.

Não por outro motivo, após ação coletiva ajuizada pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público, a Justiça Federal em Roraima, no dia 01 de agosto de 2017, suspendeu o pagamento de taxas aos migrantes que quisessem solicitar a residência temporária¹²⁶. Com esta decisão rompendo obstáculo migratório, a Resolução começou a ter um efeito prático, ainda que incipiente. Até agosto de 2017 foram registradas 154 solicitações de residência temporária de venezuelanos (e apenas destes) na Polícia Federal¹²⁷. De agosto a dezembro de 2017, esse número aumentou quase 100 vezes, chegando a 1.537 solicitações¹²⁸. Estes números demonstram com clareza o problema ao se estabelecer, ilegalmente, uma taxa para as solicitações de residência temporária aos migrantes em situação de vulnerabilidade.

Aqui cabe um parêntese, não foi apenas a decisão judicial que contribuiu para o aumento de solicitações de residência temporária. O amadurecimento do entendimento de como o processo administrativo deveria tramitar e a preparação do órgão responsável por executar a "política migratória" (Polícia Federal) também foram fatores decisivos para romper o obstáculo.

Quinto, por fim, é a necessidade de desistência do refúgio. Este, do ponto de vista jurídico, é o mais grave, pois fere a principal característica dos direitos humanos, a qual inclusive é o principal argumento para sua proteção internacional através de organismos internacionais, a indisponibilidade.

¹²⁶ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/08/1906381-justica-federal-em-roraima-suspende-taxa-de-visto-para-venezuelanos.shtml>>. Acesso em 06/12/2018.

¹²⁷ Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/com-5787-pedidos-de-refugio-em-6-meses-numero-de-entrada-de-venezuelanos-mais-do-que-dobra-em-roraima.ghtml>>. Acesso em 06/12/2018.

¹²⁸ Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/quintuplica-numero-de-venezuelanos-que-pedem-refugio-em-roraima/>>. Acesso em 06/12/2018.

O refúgio é uma expressão dos direitos humanos como à vida, à liberdade, dentre outros. Se a pessoa solicita o refúgio, pelo princípio do *non-refoulement* (norma internacional e cogente), o Estado-nação não pode "devolver" o solicitante ao Estado-nação do qual é originário. É um direito do migrante enquanto ser humano. Não há discricionariedade na recepção do migrante. É obrigação do Estado abrir as portas e acolher o migrante. Há verdadeira limitação da soberania do Estado. Estes são os dois grandes vetores do refúgio que o diferenciam de qualquer outro: direito do migrante e limitação da soberania do Estado.

De igual forma, após a solicitação de refúgio, o Estado-nação não pode exigir que o solicitante de refúgio abra mão, "voluntariamente", da solicitação anterior para fazer jus à outro instituto jurídico "criado" exclusivamente para o migrante venezuelano. É uma afronta à característica da indisponibilidade do direito humano¹²⁹.

Uma vez solicitado, ao Estado só cabe duas alternativas, aceitar ou negar a solicitação. As consequências de cada uma das alternativas são conhecidas. A previsão do artigo 2º da referida Resolução Normativa (necessidade de desistência da solicitação de refúgio) aproxima o Brasil de negociador de direitos humanos, não de garantidor. E negociador no pior sentido, pois cria um instituto jurídico completamente novo para uma situação emergencial em que os migrantes estão em situação de extrema vulnerabilidade, pois o próprio Estado brasileiro não se posiciona e decide sua situação é de refúgio ou não. Ou então decide por não decidir visando evitar problemas geopolíticos regionais.

Neste contexto negociador, criar por meio de Resolução Normativa (ato administrativo), não por lei, emanado de um órgão ontologicamente criado para traçar políticas migratórias laborais, e exigir do migrante que deixe "voluntariamente" o abrigo da proteção internacional do refúgio para aceitar uma solução precária e temporária (período de 02 anos), é uma grave violação do direito humano do migrante.

Não por outro motivo, a residência temporária teve pouco apelo entre os migrantes venezuelanos. No ano de 2017, foram 17.865 solicitações de refúgio, contra 1.691 solicitações de residência. Mais de 90% dos migrantes continuam solicitando refúgio. A opção pelo refúgio, dentre desse contexto traçado e dos problemas apresentados pela Resolução

¹²⁹ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 12ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 180.

Normativa (RN) nº 126/2017 do CNIg, é sem dúvida uma estratégia migratória para regularização e evitar retorno à Venezuela em crise.

Aqui destaco também outros fatores que levam o migrante a solicitar refúgio à residência, como é o caso da extensão da segurança jurídica do instituto aos familiares, algo que não há na residência temporária. Assim como a rápida regularização provisória, isto é, até o CONARE decidir ser ou não caso de refúgio, evitando-se assim, a deportação como ocorreu no dia 09 de dezembro de 2016¹³⁰.

Diante de tantos problemas apresentados, foi editada a Portaria Interministerial nº 9 de 15 de março de 2018, que visou regulamentar a *autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiro, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados*¹³¹. Esta Portaria está fora do escopo do presente trabalho, haja vista que foi publicada em 2018, quando já em vigor em Lei nº 13.445/2018 (instituinte a Lei de Migração), que alterou o contexto normativo ora tratado. No entanto, destaco apenas que esta Portaria, a pretexto de regulamentar a RN nº 126/2017 do CNIg, resolveu alguns seus problemas e diminuiu outros: i) não exigindo entrada via terrestre; ii) não exige certidão consular; iii) não exige taxa para quem não pode pagar; iv) não precisa desistir do refúgio; v) não tem validade de 02 anos a residência, a qual pode ser convertida em permanente¹³².

Outrossim, podemos concluir que pela edição da RN nº 126/2017 do CNIg e da Portaria Interministerial, que tudo indica que o Estado brasileiro não reconhece no fluxo migratório venezuelano um fluxo de refugiados, na acepção jurídica internacional e que não sabe como lidar com o fluxo migratório. Esta incapacidade de atender aos migrantes garantido-lhes direitos humanos é reflexo da ausência de uma política pública migratória no Brasil.

¹³⁰ Disponível em: <<https://istoe.com.br/policia-federal-deporta-450-imigrantes-ilegais-venezuelanos-de-roraima/>>. Acesso em 29/01/2019.

¹³¹ Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/03/2018&jornal=515&pagina=57&totalArquivos=92>>. Acesso em 06/12/2018.

¹³² Não entrarei no mérito da Portaria interministerial, mas só reforça a completa falta de política pública migratória no Brasil.

Precisas são as colocações de Fernandes (*et al*):

Nesse contexto, não há um norte único que permita a implantação de uma política migratória que consiga antever problemas e buscar soluções que resguardem os direitos dos migrantes. Mesmo que alguns setores tentem atender às demandas mais prementes por meio de resoluções emanadas de órgãos encarregados da gestão da migração, como o CNIg e o CONARE, não há uma clara percepção das consequências de suas ações. Diante das restrições impostas pela legislação, os imigrantes buscam alternativas como o refúgio, que permite a entrada e a permanência no país, mas que também banaliza o uso de instrumentos criados para atender a caso específicos.¹³³

Aqui cabe um paralelo com a teoria migratória de Lee¹³⁴, na qual se defende que obstáculos intervenientes prejudicam a escolha racional da migração. Como obstáculos intervenientes entenda-se a legislação brasileira sobre a temática migratória. Os obstáculos dificultam ou impedem a fluxo migratório. Uma tessitura legal ineficaz e precária é um obstáculo à migração que precisa ser superado. Esta superação permitirá ao migrante ter segurança quando decidir migrar.

A migração venezuelana não subsume a tipos migratórios pré-existentes, seja ele migrante econômico, turista, asilado ou refugiado. É um novo tipo. É a migração pela sobrevivência, segundo a qual pessoas que estão fora do seu país de origem devido a ameaça existencial para a qual eles não têm acesso a um remédio ou resolução interna¹³⁵. Este conceito será objeto de estudo no próximo tópico.

Desta forma, conclui-se que o Estado brasileiro não quer se posicionar política e claramente de como entende o fluxo migratório venezuelano deixando os migrantes em situação de insegurança jurídica, não há uma política migratória bem definida para recepção dos migrantes, o refúgio não é adequado e que tal fluxo exige uma concepção nova de migração, a migração por sobrevivência.

¹³³ FERNANDES, Durval Magalhães, SÁ, Patrícia Rodrigues Costas de. O Brasil no Mapa das Migrações: aspectos históricos e atuais. In: Migrantes Forçados: conceito e contexto. Coord. Et al Liliana Lyra Jubilut – Boa Vista/RR: Ed. UFRR, 2018.

¹³⁴ LEE, Obra citada.

¹³⁵ BETTS, Alexander. Survival Migration: A New Framewor. Global Governance, v. 16, 2010, p. 362.

4.3. Proteção aos Venezuelanos e Direitos Humanos.

A migração deve ser visto como espaço transnacional, isto é, a migração contemporânea não obedece a fluxo migratórios unidirecional, mas multidirecional, ampliando o debate para além da percepção de um ou outro Estado, uma vez que o mesmo fluxo repercute diversos países.

Nesse sentido, não é crível que migrantes do mesmo fluxo sejam acolhidos de tipo migratórios distintos. A preocupação aqui não é se será recebido como turista ou trabalhador, mas sim se ele visto como migrante voluntário ou forçado. Não se nega as particularidades de cada caso. No entanto, o fluxo deve ser encarado sob o viés amplo, de um verdadeiro sistema¹³⁶.

O fluxo migratório venezuelano é um claro exemplo dessa transnacionalidade. Segundo o banco de dados da ONU¹³⁷, mais de 19 países receberam fluxo migratório de venezuelanos de 2014 a 2018.

O grande desafio, dentro desse contexto, é como executar o tratamento uniforme ao mesmo fluxo migratório. A única saída, considerando as políticas internacionais de cada Estado, é uma solução estabelecida por um organismo internacional. Organismos este com estrutura e capacidade de fazer valer suas decisões. Atualmente, apenas o ACNUR possui essas qualidades.

Nesse ponto, reside o principal problema mencionado da Declaração de Cartagena de 1984, o que a torna um espírito e não um corpo. Ela é documento que não tem força vinculante. Seu descumprimento não gera sanção internacional.

A situação se agrava ainda mais quando se tem em vista que os grupos de interesses previstos na legislação internacional, sob a qual o ACNUR desenvolve suas ações, e a legislação nacional brasileira não possuem um tipo migratório adequado para recepção dos migrantes venezuelanos. Os quais, pelos dados trazidos da pesquisa e análise de formulário de solicitação, poderiam se perfeitamente acolhidos caso prevista a migração pela sobrevivência.

¹³⁶ SAYAD, Abdelmalek. *Obra citada.*

¹³⁷ ONU, *Operational ...*, 2018.

Imperioso esclarecer desde logo que os migrantes venezuelanos, independentemente de qualquer tipologia, classificação ou teoria migratória, são pessoas titulares de direitos humanos que precisam de proteção do país os recebem. Classificar como migrante pela sobrevivência, antes de ser uma forma de etiquetamento é uma forma de compreender e dar sentido dentro do ordenamento jurídico para garantir a segurança jurídica mínima, diminuindo a vulnerabilidade inerente à migração.

Alexander Bettes trata da migração por sobrevivência em duas obras: *Survival Migration: A New Framework. Global Governance* (2010)¹³⁸ e *Survival migration: failed governance and the crisis of displacement* (2012)¹³⁹. Em ambas trabalha o novo conceito de migração pela sobrevivência e repetem as ideias. No entanto, a obra mais recente traz um aprofundamento maior, razão pela qual será utilizada como referência a partir daqui.

Segundo o autor, hoje, a combinação de desastre, a fragilidade do Estado e a falta de subsistência frequentemente interagem de criar uma necessidade de proteção¹⁴⁰ distinta das existentes. É distinta, pois tem causa diferente das previstas para o asilo e para o refúgio. Ressalta-se que a concepção de refugiado que ele trabalha é a da Convenção de 1951, responsável pela sustentação da atuação do ACNUR, na ONU, não da Declaração de Cartagena de 1984¹⁴¹.

O próprio ACNUR já começa debater sobre as complexidades da proteção no contexto da migração, em diferentes momentos, subsumindo o debate sob rótulos tais como o “nexo migração-asilo” e “migração mista”¹⁴².

A migração mista decorre de um fluxo migratório misto, segundo o qual migrantes sem a condição de refugiado propriamente dito solicitam refúgio juntamente com pessoas com estão na condição de refugiado. Como já mencionado anteriormente, segundo Jubilut, Apolinário e Jarochinski Silva, o pedido de reconhecimento do *status* de refugiado por

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ BETTS, Alexander. *Survival migration: failed governance and the crisis of displacement*, 2012.

¹⁴⁰ BETTS, Alexandre. *Obra cit.* 2010, p. 361.

¹⁴¹ Para o autor o âmbito regional de atuação e ausência de um organismos internacional responsável por zelar por suas disposições fragiliza a coerção da norma internacional.

¹⁴² Crisp *apud* BETTS, Alexandre. *Obra cit.* 2012, p. 15.

peças que não se encontram nessa situação, em vez de chamar a atenção para as necessidades que esses indivíduos trazem consigo, faz com que o discurso contrário à concessão do refúgio se torne mais forte¹⁴³.

Betts então apresenta dois problemas que interferem na criação no novo conceito: de atribuição e relevância. De atribuição, pois em muitos casos, será desafiador atribuir movimento a uma causa única. As decisões de migração são complexas e as causas imediatas dos movimentos frequentemente serão difíceis isolá-los. De relevância, pois o que deveria importar para identificar um migrante como asilado/refugiado não é privilegiar qualquer causa imediata de movimento, mas antes, o limiar subjacente de direitos que, quando indisponíveis no país de origem, necessitam de passagem de fronteira como último recurso¹⁴⁴.

Por outro lado, após fazer uma revisão da literatura internacional, Betts destaca que é necessário superar esses problemas e entender que os novos fluxos decorrentes desastres naturais, fragilidade do Estado e a falta de subsistência são uma nova forma migratória, pois: i) as causas que deram ensejo ao movimento migratório são diferentes; ii) englobar causas diferentes no mesmo instituto gera uma refração por parte dos Estados em reconhecer os institutos do refúgio e do asilo; iii) a forma como o Estado atua nos casos elencados, muitas vezes na condição omissiva, difere da forma como atua no caso de refúgio, que pressupõe uma conduta ativa de perseguição; iv) refúgio/asilo se concentram na segurança básica, excluindo a subsistência básica.

Desta forma, segundo Bettes, como já citado, migrante por sobrevivência são as pessoas que estão fora do seu país de origem devido a ameaça existencial para a qual eles não têm acesso a um remédio ou resolução interna¹⁴⁵.

Este conceito possui três elementos fundamentais. Primeiro, as pessoas estão “fora do seu país de origem”. Isso é importante porque implica que as pessoas tenham acesso à

¹⁴³ JUBILUT, Liliana L. *et al.* O Potencial Transformador do Refúgio: aprofundamento da solidariedade e da limitação à soberania como legado da declaração de Cartagena e de seus processos revisionais. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. (Coord.). *Coleção Direito Internacional Multifacetado - Direitos Humanos, Guerra e Paz*. Curitiba: Juruá, 2014.

¹⁴⁴ BETTS, Alexandre. *Obra cit.* 2012, p. 16.

¹⁴⁵ *Idem*, p. 23. Tradução livre de "The concept of survival migration can be defined as “persons outside their country of origin because of an existential threat to which they have no access to a domestic remedy or resolution”.

comunidade internacional, e a comunidade internacional tem acesso a eles. Em segundo lugar, eles enfrentam “uma ameaça existencial”, isto não precisa ser deduzidos ao direito literal à vida, mas inclui os elementos centrais da dignidade humana, e pode ser fundamentada eticamente ou legalmente através da noção de "direitos básicos", isto é, direitos mínimos sem o qual nenhum outro direito pode ser feliz. Existem três tipos de direitos básicos: liberdade básica, segurança básica e subsistência básica (divisão de Shue)¹⁴⁶. No momento, a definição de refugiado se concentra em segurança e, em certa medida, a liberdade básica, mas exclui a subsistência básica¹⁴⁷. Definir uma ameaça existencial é obviamente complexo. Em terceiro lugar, “o acesso a um remédio ou resolução”, sendo a incapacidade de encontrar uma solução nos Tribunais ou através de alternativa interna, tornando a migração transfronteiriça fonte viável de proteção. O ponto aqui é que a passagem de fronteira é um último recurso¹⁴⁸.

Por fim, ele cita que os três novos fluxos migratórios por sobrevivência não encontrariam respaldo no refúgio, asilo, migrantes econômicos ou voluntários, uma vez que os novos fluxos decorrentes de causas ambientais, fome/subsistência e fragilidade do Estado.

Os migrantes que fogem por causas ambientais seriam aqueles que cuja causa do deslocamento foi o impacto ambiental sofrido por seu país, decorrente de mudanças ambientais e climáticas. Não é qualquer impacto ambiental, mas aquele capaz de impedir que seus direitos básicos sejam atendidos¹⁴⁹.

Os migrantes que fogem por causas da subsistência ou da fome seriam aqueles que cuja causa de deslocamento foi a fome ou a necessidade de subsistência. O Estado de origem não tinha condições de prover o direito mais básico, sem o qual nenhum outro é possível. Também não existe nenhum outro recurso internamente no país de origem capaz de atender as demandas mais básicas e primárias da pessoa que resolve se deslocar para buscar a subsistência em outro país. Segundo o autor, historicamente, no entanto, a proteção internacional raramente foi fornecida pessoas que fogem para além das fronteiras por razões predominantemente relacionadas com a insegurança ou a ausência de oportunidades de

¹⁴⁶ Essa divisão é feita por Henry Shue e citada por BETTS, Alexandre, Obra. Cit., p. 23.

¹⁴⁷ Idem, p. 23-24.

¹⁴⁸ Idem, p. 23.

¹⁴⁹ Idem, p. 16.

subsistência. A proteção dos refugiados foi baseada principalmente na proteção dos direitos civis e políticos das pessoas, e não direitos econômicos e sociais¹⁵⁰.

Por fim, os migrantes que fogem por causa da fragilidade do Estado seriam aqueles se deslocam pelo fato das instituições do seu Estado estarem colapsadas e seus direitos não terem a mínima garantia de respeito por parte do Estado, nem os direitos de propriedade, nem o Poder Judiciário ter remédio, nem qualquer outra resolução interna. A fronteira internacional se torna o único meio de acesso aos direitos fundamentais necessários para a sobrevivência. Não se trata de fuga em razão do regime político divergente da opinião pessoal, mas sim pelo poder político constituído ser hostil a todo e qualquer direito, por ser omissivo aos respeitos mais básicos do indivíduo. Governança fraca e fragilidade do Estado são tipos qualitativamente diferentes de deslocamento forçado em relação às outras causas. Onde existe uma forte governança, as pessoas geralmente são capazes de buscar soluções ou resoluções domésticas para essas ameaças. No entanto, em Estados fracos, com governos que são incapazes ou não querem garantir os direitos mais fundamentais, conjuntos mais amplos de ameaças podem levar a níveis muito altos de privação de direitos que simplesmente não pode ser satisfeita sem - como último recurso – deixar o país¹⁵¹. A Venezuela também pode ser classificada como uma Autocracia com elementos ditatoriais.

Em qualquer um dos três novos fluxos os fatores de expulsão (teoria *push-pull*) são muito fortes e impedem o migrante a deixarem seu país de origem rumo a outro Estado em busca de seus direitos básicos para sobrevivência, em busca do mínimo existencial.

Trazendo para o objeto do trabalho, o fluxo migratório de venezuelanos, já demonstrado anteriormente, pode ser definido como uma migração por sobrevivência em razão da fuga da fome e da fragilidade do Estado venezuelano.

Um dos motivos da migração seria o desabastecimento geral na Venezuela com ausência de produtos de primeira necessidade, conforme amplamente divulgado na mídia e vivenciado pela cidade brasileira de fronteira, Pacaraima, com grande procura por alimentos

¹⁵⁰ Idem, p. 17.

¹⁵¹ Idem, p. 19.

no comércio brasileiro¹⁵²¹⁵³. Segundo entrevista dada pela irmã Telma Lage, advogada e coordenadora do Centro de Migrações e Direitos Humanos da Diocese de Roraima, à Revista CartaCapital em 13/12/2016, “eles [venezuelanos] não estão buscando um emprego, uma vida melhor no Brasil, eles estão fugindo da fome”¹⁵⁴.

Este argumento é reforçado por Victor Del Vecchio ao afirmar¹⁵⁵:

Segundo os levantamentos mais recentes sobre as condições de vida da população venezuelana divulgados em fevereiro de 2018, 6 em cada 10 venezuelanos perderam aproximadamente 11 kg no último ano devido à fome. Considerando-se a renda, as famílias em condições de pobreza extrema saltaram de 23,6% em 2014 para 61,2% em 2017 e em termos do nível total de pobreza (somando os indicadores de pobreza e pobreza extrema), houve uma diferença de 48,4% de população pobre em 2014 para 87% em 2017. Este índice é fortemente influenciado pela situação inflacionária do país, mas ao nos debruçarmos sobre o método integrado de análise é possível identificar que do total de 87% da população considerada pobre 2017, grande parte (56,2%) enfrenta uma pobreza recente e conjuntural, enquanto uma parcela menor (30,4%) enfrenta uma pobreza crônica e estrutural.

Por outro lado, o País encontra-se com suas instituições públicas colapsada em razão da atuação do chefe do Poder Executivo, Nicolás Maduro, o qual foi eleito¹⁵⁶ e reeleito¹⁵⁷ em eleições com suspeita de fraude. O Poder Legislativo teve seus poderes anulados pelo Poder Judiciário¹⁵⁸, depois, mesmo continuando em trabalhos, foi dissolvido após a constituição da Assembleia Constituinte na Venezuela formada por apadrinhados de Nicolás Maduro¹⁵⁹,

¹⁵² Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/venezuela-veja-perguntas-e-respostas-para-entender-crise.html>>. Acesso em 07/12/2018.

¹⁵³ Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/hungry-venezuelans-flood-brazilian-towns-as-threat-of-mass-migration-looms/2017/01/01/39f85822-c6d1-11e6-acda-59924caa2450_story.html?utm_term=.c6baf5b2ecf9>. Acesso em: 07/12/2018.

¹⁵⁴ Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/a-crise-na-venezuela-cruza-a-fronteira-de-roraima>>. Acesso em: 07/12/2018.

¹⁵⁵ BAEINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coordenadores). Migrações Venezuelanas. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO/UNICAMP, 2018, p. 159.

¹⁵⁶ Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/hugo-Chavez/noticia/2013/04/herdeiro-politico-de-Chavez-maduro-e-eleito-presidente-da-venezuela.html>>. Acesso em 07/12/2018.

¹⁵⁷ Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/maduro-e-reeleito-presidente-da-venezuela-diz-conselho-eleitoral.ghtml>>. Acesso em 07/12/2018.

¹⁵⁸ Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/30/internacional/1490848414_081004.html>. Acesso em 07/12/2018.

¹⁵⁹ Disponível em: <<https://www.dn.pt/mundo/interior/assembleia-constituente-dissolve-parlamento-e-poder-legislativo-8714733.html>>. Acesso em 07/12/2018.

sendo diversos deputados presos pelo fato de ser oposição à política do Poder Executivo¹⁶⁰. O Poder Judiciário teve 1/3 dos juízes afastados pelo chefe do Poder Executivo¹⁶¹, o Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela é extremamente comprometido, desde a época do falecido Hugo Chávez¹⁶², tendo sido objeto de ataque pela população¹⁶³. A Procuradora-geral da Venezuela fugiu do país e pediu asilo na Colômbia¹⁶⁴. Enfim, o caos institucional na Venezuela é tão grave que nenhuma instituição ou Poder do Estado têm condições de garantir absolutamente nenhuns direitos humanos aos cidadãos, que, a cada tentativa de manifestação, são fortemente reprimidos, sofrem violência e até morrem.

Reforça o argumento a pesquisa coordenada por Simões, já mencionada, de que apenas 2% dos migrantes entrevistados afirmam que a causa do deslocamento foi perseguição¹⁶⁵. Assim como a análise dos formulários de solicitações de refúgio em que 7,1% dos solicitantes em 2017 e 8,5% dos solicitantes em 2016 alegaram algumas das causas do refúgio no formulário de solicitação.

Corroborando as fragilidades institucionais, citamos também o índice da *The Fund for Peace*, o *Fragile States Index*, o qual é uma ferramenta crítica para destacar não apenas as pressões normais que todos os Estados experimentam, mas também para identificar quando essas pressões estão levando o Estado ao fracasso¹⁶⁶. Segundo o índice, nos anos de 2017¹⁶⁷ e 2018¹⁶⁸, a Venezuela se destacou negativamente entre os países que caíram posições.

¹⁶⁰ Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/30/internacional/1490848414_081004.html>. Acesso em 07/12/2018.

¹⁶¹ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2406200004.htm>>. Acesso em: 07/12/2018.

¹⁶² Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2006200406.htm>>. Acesso em 07/12/2018.

¹⁶³ Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/28/internacional/1498672923_625286.html>. Acesso em 07/12/2018.

¹⁶⁴ Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/22/internacional/1503421343_964664.html>. Acesso em 07/12/2018.

¹⁶⁵ SIMÕES, Gustavo da Frota (organizador). Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Curitiba: CRV, 2017

¹⁶⁶ Disponível em: <<http://fundforpeace.org/fsi/wp-content/uploads/2018/04/951181805-Fragile-States-Index-Annual-Report-2018.pdf>>. Acesso em 07/12/2018.

¹⁶⁷ Disponível em: <<http://fundforpeace.org/fsi/2017/05/14/fsi-2017-factionalization-and-group-grievance-fuel-rise-in-instability/>>. Acesso em 07/12/2018.

¹⁶⁸ Disponível em: <<http://fundforpeace.org/fsi/2018/04/24/fragile-states-index-2018-annual-report/>>. Acesso em 07/12/2018.

Chegando ao patamar, no ano de 2018, como o segundo país mais frágil do Hemisfério Ocidental, ficando atrás apenas do Haiti¹⁶⁹.

Desta forma, os venezuelanos não estão saindo da Venezuela por perseguição em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a certo grupo social, mas por não terem garantidas mínimas condições existenciais, seja pela falta de abastecimentos de itens de primeira necessidade, seja pela grave fragilidade do seu país que não tem condições de resolver seus problemas internamente dentro de uma democracia e respeito aos direitos humanos e fundamentais. A migração é por sobrevivência.

Salvo se o CONARE mudar de posição, tais causas, como já defendido, não serão reconhecidas como refúgio através da hipótese de grave e generalizada violação de direitos humanos.

A opção quando da chegada no Brasil pelo refúgio decorre não das causas do instituto, mas da facilidade e segurança jurídica que o migrante ao ingressar obterá de maneira menos burocrática e mais ágil. Como analisado no tópico anterior, até março de 2017, os migrantes venezuelanos só tinham as possibilidades clássicas de migração: migração voluntária (através de vistos, cuja obtenção é incerta e trabalhosa) e forçada (asilo ou refúgio). No entanto, nenhum desses tipos é adequado à situação do migrante venezuelano. Sua situação não é abarcada pela ordem normativa. O caminho naturalmente escolhido pelo migrante para regularização é o refúgio. Tipo menos burocrático e que tem um organismo internacional para acompanhar e garantir assistência ao migrante.

Após março de 2017, com a edição da RN nº 126/2017-CNIg, os migrantes venezuelanos podem solicitar a "residência temporária", tipo emergencial criado para os venezuelanos. Esta forma, apesar de todos os problemas citados anteriormente, tendo sido alguns corrigidos posteriormente, é mais adequada a migração. Repito: mais próxima do adequada, não adequada.

Não se defende o impedimento de entrada dos migrantes venezuelanos. Pelo contrário, eles devem ser recebidos, atendidos pelo Estado e garantido um apoio até sua estabilização no Brasil. No entanto, o que se discute é a forma como o Brasil lida com o fluxo.

¹⁶⁹ Idem ao 152, p. 9.

Por conseguinte, considerando a vulnerabilidade dos migrantes venezuelanos que chegam ao Brasil, em sua ampla maioria, apenas com os pertences que trazem consigo em bolsas ou malas, muitos não sabendo sequer aonde vão dormir no dia da chegada, impedir a entrega e exigir que regularizem o visto no consulado/embaixada brasileira na Venezuela é uma clara violação do direito humano do migrante que clama por ajudar. É medida humanitária o recebimento a assistência. No entanto, entender como refúgio toda migração por sobrevivência é comprometer até a própria manutenção do instituto do refúgio em longo prazo, uma vez que os Estados passaram a ter maior resistência em seu reconhecimento e aceitação.

O instituto do refúgio é muito importante na comunidade internacional. Sua construção e aceitação representam uma grande vitória na história dos direitos humanos. Esta aceitação é uma aceitação contínua. A inclusão de novos fluxos migratórios diferentes do refúgio sob este manto poderá comprometer esta aceitação internacional, ainda mais em um contexto como o atual em que diversos grupos sociais, presentes em várias localidades, contestam o instituto do refúgio.

Necessidade de regulamentação própria

Perceba pelo índice *Fragile States Index*, citado, que tanto a Venezuela quanto o Haiti são países com grande fluxo migratório por sobrevivência. No caso dos haitianos, o Brasil não reconheceu como sendo refúgio a situação dos migrantes, sendo normatizado um "visto humanitário" e não concedido refúgio. No caso dos venezuelanos, o Brasil optou por outra solução, qual seja "residência temporária", que agora já não é mais "temporária". Em ambos os casos, foram dadas soluções "sob encomenda" para fluxo migratório com uma normatização de emergência. Em ambos os casos, o CNIg, por meio de Resolução Normativa, se posicionou como órgão protagonista na política migratória humanitária nacional. Em ambos os casos, ficou evidente a incapacidade do Estado brasileiro em lidar oportunamente com o fluxo, oferecendo assistência mínima e garantindo os direitos humanos os migrantes de forma segura. Em ambos os casos, o fluxo migratório se enquadraria no que Betts chama de migração pela sobrevivência. São muitas coincidências e poucas as evoluções e amadurecimento da política migratória.

A ausência de previsão adequada para o fluxo migratório de venezuelanos perpassa pela falta de uma política pública migratória bem definida, clara e preocupada com os direitos humanos.

Não farei novamente a crítica delongada sobre a ausência desta política pública, que já foi objeto de tópico específico. Apenas destaco que, a muito tempo já discute na área acadêmica e já se vivencia na prática fluxos migratórios que extrapolam as formas hoje estabelecidas.

Estabelecimento de enquadramento jurídico específico e de emergência para cada nova causa de migração pela sobrevivência é ineficiente e ilegal. Ineficiente, pois o Estado brasileiro só regulamenta depois que fluxo se intensificou de tal forma que não há como o Estado simplesmente ignorar. Ilegal, pois normalmente é feita de maneira precária, por instrumento normativo diverso da lei, e por órgão que não é competente para o desiderato. Isto tudo sem contar o fato de que os migrantes que ingressaram entre o início do fluxo migratório e a regulamentação normalmente ficam em um limbo jurídico gerado pelo próprio Estado.

A pretexto de solucionar a demanda humanitária, o Estado brasileiro ao não regulamentar a migração por sobrevivência de forma correta, por meio de lei, com discussão no Congresso, com debate entre diversos órgãos públicos, organizações não governamentais, organismos internacionais e sociedade civil, de modo prévio aos fluxos migratórios viola direito humano do migrante, especialmente o direito à dignidade humana e segurança jurídica. Destaco que isso também não foi objeto de regulamentação da nova lei de migração, apesar de mais de um ano em vigor.

Outrossim, é preciso trazer luz e atenção internacional para eles. A assistência e proteção são deveres que todos Estados devem cumprir. A ausência de instrumentos internacionais que tutela proteção a esses novos migrantes, cada vez mais presente e em deslocamento em diversas fronteiras com diversos países, gera arbitrariedades no sentido de que cada Estado define sua própria solução, sua própria política a esse grupo de pessoas. Não é possível que se mantenha a omissão internacional também nesse aspecto. Negar essa realidade é negligenciar os direitos humanos e deixar o migrante a sorte de cada Estado.

Um parêntese sobre a Convenção do Trabalho Migrante de 1990. Adotada pela Resolução 45/158, de 18 de Dezembro de 1990, da Assembleia-Geral da ONU, visou

regulamentar a proteção internacional dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias, reafirmando e estabelecendo normas básicas no quadro de uma convenção abrangente susceptível de ser universalmente aplicada. É uma convenção internacional importante que poderia diminuir a falta de proteção aos venezuelanos. Contudo, a ausência de assinatura por parte do Brasil impede que sua aplicação.

Desta forma, é necessário reconhecer o grupo de migrantes pela sobrevivência de uma vez por todas, não de modo esporádico e pontual. A regulamentação da migração por sobrevivência, em âmbito interno, por meio de lei e dentro de uma política migratória clara, e, em âmbito internacional, por Convenção Internacional, são soluções inexoráveis. São marcos de proteção inclusiva a todo migrante e aos futuros fluxos migratórios, cada vez mais presente no século XXI.

5. Conclusão:

Conclui-se a pesquisa após passarmos pelas teorias migratórias, pelos tipos migratórios, a forma como o Brasil lida com tema, destacando a ausência de política pública migratória, trouxemos o contexto normativo e fático da migração venezuelana em Roraima, mostramos a apesar das solicitações de refúgios, este fluxo migratório é um fluxo misto, mas sobretudo um fluxo de migração pela sobrevivência, a qual ainda não tem nenhuma regulamentação nacional ou internacional.

A teoria dos fatores de atração e expulsão (teoria *push-pull*) de Ravenstien foi fundamental para guiar a compreensão de que a migração venezuelana decorre dos fortes fatores de expulsão. Ou fator negativo do local de origem, como menciona Lee. Certo que quanto maior for o fator de expulsão/negativo mais eficiente é o fluxo.

Do mesmo modo, a teoria migratória de Sayad direcionou a compreensão de migração como fato social completo e total e a noção de que a migração é um sistema dotado de lógica própria que precisa ser compreendido. Cada fluxo tem sua particularidade e efeitos próprios.

A exposição dos tipos migratórios, voluntário e forçado, garantiu uma contextualização das opções que o migrante dispunha ao optar pelo deslocamento, ficando evidente que a ampla maioria dos deslocamentos é de migrantes voluntários. Sendo menor a parcela da migração forçada. Entretanto, ainda sim é parcela considerável, chegando à ordem de 65 milhões de pessoas em todo mundo, o que demanda uma atenção internacional para estes migrantes.

O Brasil tem uma contribuição pequena sobre tal parcela, em menor grau ainda é a parcela de migrantes venezuelanos, voluntários ou forçados. Contudo, os diversos órgãos que interagem entre si sobre a questão migratória são desconexos, desalinhados, desarrumados, gerando insegurança ao migrante e causando inércia do Estado brasileiro na atuação oportuna e eficaz na atenção e acolhimento.

A ausência de uma política pública migratória clara, definida e objetiva é fator primordial para este verdadeiro caos institucional. Apesar de já ter sido diagnosticada a necessidade urgente de uma política pública pelo próprio Estado, bem como já se ter sido feito um projeto básico, independentemente dos erros e acerto, a decisão política não foi

tomada. Aguarda há anos uma posição da Presidência da República. Não se olvide das questões políticas internas que nos últimos anos no Brasil tem gerado certa instabilidade institucional. Mas é certo que o custo político de uma decisão sobre uma política migratória é significativo e exige disposição política considerável para as escolhas.

Enquanto não isso, os migrantes venezuelanos continuam a chegar e solicitam acolhimento pelo tipo migratório que mais lhe dê segurança, o refúgio. O processo de solicitação deveria seguir o rito urgente, no entanto, por limitação de diversos fatores estruturais e políticos, segue com baixíssimo grau de julgamento, apenas 88 de um universo superior a 22 mil solicitações.

Conscientemente, o Estado brasileiro criou, por meio de Resolução Normativa do CNIg, a "residência temporária" para os migrantes venezuelanos visando direcionar o fluxo migratório forçado para o voluntário. Uma legislação emergencial que não atende a demanda do fluxo. Adesão foi baixa pela residência por diversos problemas elencados, cujo cerne é a sua edição por órgão que não tem competência para decidir política migratória humanitária.

Como destacado, não se discute o viés humanitário subjacente. Salutar e imperioso. Mas a inércia do Estado brasileiro como um todo conduziu tal órgão a tomar uma atitude urgente afim de assistir aos migrantes venezuelanos o direito a segurança jurídica da sua estadia no Brasil.

Esta regulamentação também é um presságio de como o CONARE decidirá na maioria dos casos de solicitações de refúgios dos migrantes venezuelanos. Converterá as solicitações de refúgios em residência temporária, tal como vez o fluxo migratório de haitianos ao convertê-lo em "visto humanitário". Até por que, conforme analisadas as solicitações de refúgios dos migrantes venezuelanos em Roraima e a pesquisa do perfil sociodemográfico e laboral, a ampla maioria não alega as hipóteses de refúgio como sendo a causa de deslocamento, poucos inclusive temem algum tipo de violência e muitos pretendem voltar à Venezuela quando a crise política e econômica passar.

O fluxo migratório de venezuelanos é fluxo próprio. Um fluxo de migrantes pela sobrevivência, na conceituação amplamente trabalhada de Betts. As causas do deslocamento são a falta de alimentos, medicamentos, produtos de primeira necessidade diretamente ou indiretamente gerada pela crise político-econômica da Venezuela, que é o segundo país mais frágil do hemisfério ocidental, atrás apenas do Haiti.

Não é possível definir como causa de refúgio a grave e generalizada violação de direitos humanos neste fluxo migratório pelo fato de ser uma cláusula geral sem definição clara, cuja decisão nesse sentido, nos termos atuais, é puramente política. Além disso, até o termo do tempo do estudo não havia um organismo internacional que tivesse se manifestado pelo reconhecimento da Venezuela como um país em grave e generalizada violação de direitos humanos, o que, segundo a jurisprudência do CONARE, impede seu reconhecimento pelo Brasil do refúgio. Ressalto que, recentemente o contexto internacional vem se alterando rapidamente e Países e a ONU começam a se manifestar de modo peremptório e reconhecendo a vulnerabilidade dos venezuelanos e da ilegitimidade do mandato Presidente da Venezuela.

A Venezuela é incapaz de garantir os direitos mais básicos, do mínimo existencial de sua população. Seus nacionais, extremamente patriotas, historicamente pouco migraram. Mas diante desse quadro caótico, optam por migrarem como a última alternativa para a sobrevivência.

Este fluxo migratório está cada vez mais presente em século XXI e não se encaixa nos tipos migratórios até então conhecidos como voluntários e forçados, pois: i) as causas que deram ensejo ao movimento migratório são diferentes; ii) englobar causas diferentes no mesmo instituto gera uma refração por parte dos Estados em reconhece os institutos do refúgio e do asilo; iii) a forma como o Estado atua nos casos elencados, muitas vezes na condição omissiva, difere da forma como atua no caso de refúgio, que pressupõe uma conduta ativa de perseguição; iv) refúgio/asilo se concentram na segurança básica, excluindo a subsistência básica.

Em que pese sua presença cada vez mais atual, a migração pela sobrevivência ainda não é reconhecida nem regulamentada, quer nacionalmente, quer internacionalmente. Essa omissão é prejudicial aos migrantes que precisam se socorrer de outros tipos migratórios, inadequados, para garantirem o ingresso e a segurança jurídica mínima de permanência. Sendo o refúgio a estratégia adotada.

Desse modo, os fluxos migratórios cada vez mais são mais mistos. Este fluxo misto antes de representarem uma garantia ao migrante prejudica o instituto do refúgio, por exemplo. Cada vez mais os Estados serão mais resistentes em reconhecer o refúgio e conferir toda proteção ao solicitante, pois cada vez menos os casos serão propriamente de refúgio. Um

exemplo claro disso, é o fluxo migratório venezuelanos, em que menos de 10% dos solicitantes solicitaram o refúgio com base em algumas das causas do refúgio.

Pontua-se que os migrantes venezuelanos que chegam ao Brasil independentemente de qualquer tipo migratório, voluntário ou forçado, refugiado ou pela sobrevivência, devem ser acolhidos e assistidos pelo Estado brasileiro. O migrante é um ser humano, é um fim em si mesmo. Ele precisa ser protegido. O Estado tem o dever para com o ele. Negar essa assistência e proteção é negar o direito humano do migrante. Da mesma forma que manter a insegurança jurídica sob sua condição é negar o direito de ser assistido.

Desta forma, conclui-se que vivemos uma nova fase em que as migrações pela sobrevivência se fazem presentes. Ainda é uma fase em formação e os Estados e a ONU ainda não a reconheceram, mas isto é questão de tempo. O Brasil precisa fazer sua parte e adotar uma política pública migratória pertinente com os direitos humanos, parar de criar tipos migratórios e legislação de emergência para atender a fluxos migratórios específicos. A migração é uma realidade histórica e precisa ser tratada como questão principal, não secundária.

6. Referências Bibliográficas:

- ACCIOLYI, Hidelbrando *et al.* *Manual de direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Conselho Nacional de Imigração (CNIg): Política de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante ou Refugiado. In: *Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*. DEMANT, Eva, et al, v. 4, n. 4. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2009.
- ANNONI, D.; VALDES, Lysian C.. *O Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil*. 1. ed. Curitiba: Jurua Editora, 2013.
- BASSI, Camilo; BARBOSA, Frederico; ARAUJO, Helto. *A Multicausalidade dos Processos Migratórios: Em Busca de Evidências Empíricas*. Artigo disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_383.pdf>, acesso julho de 2017.
- BAENINGER, Rosa; SILVA, João Carlos Jarochinski (coordenadores). *Migrações Venezuelanas*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO/UNICAMP, 2018.
- BETTS, Alexander. *Survival Migration: A New Framewor. Global Governance*, v. 16, 2010.
- BETTS, Alexander. *Survival migration: failed governance and the crisis of displacement*, London: Conner University Press, 2012.
- BOBBIO, Norberto et. al. *Dicionário de Política*. Tradução: João Ferreira. Brasília. Brasília: UNB, 2010.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1995.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. Edição. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 de out. 1988.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Brasília. Ministério da Justiça. 1996.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Programa Nacional de Direitos Humanos 2*. Brasília. Ministério da Justiça. 2002.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Estrangeiros*. Brasília. Ministério da Justiça. 2017.
- BRASIL. *Departamento de Migrações*. Ministério da Justiça. 2017. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/secretaria-nacional-de-justica-e-cidadania-divulga-relatorio-de-gestao-2015-2016/relatorio-de-gestao-snj-2015-2016-versao_divulgacao.pdf> Acesso em 16/08/2018.

BRASIL. *Secretaria Nacional de Justiça*. Relatório de solicitações de refúgios. 2018. Disponível em: <http://justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 03/12/2018.

BRASIL. Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980. *Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 de ago. 1980.

BRASIL. Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997. *Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de jul. 1997.

BRASIL. Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003. *Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 de mai. 2003.

BRASIL. Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017. *Institui a Lei de Migração*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 de mai. 2017.

BRASIL. Lei n.º 13.502, de 01 de novembro de 2017. *Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei no 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória no 768, de 2 de fevereiro de 2017*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 03 de nov. 2017.

BRASIL. Decreto n.º 50.215, de 28 de janeiro de 1961. *Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 de jan. 1961.

BRASIL. Comitê Nacional para os Refugiados. Resolução Normativa n. 12, de 29 de abril de 2005. *Dispõe sobre a autorização para viagem de refugiado ao exterior, a emissão de passaporte brasileiro para estrangeiro refugiado, quando necessário, bem como o processo de perda da condição de refugiado em razão de sua saída de forma desautorizada*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 de maio 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Recomendada n. 8, de 19 de dez. de 2006. *Dispõe sobre pedidos de refúgio apresentados ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, que a critério deste, possam ser analisados pelo Conselho Nacional de Imigração - CNIg como situações especiais*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 de dez. 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa n. 13, de 23 de mar. de 2007. *Dispõe sobre o encaminhamento, a critério do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, ao Conselho Nacional de Imigração, de casos passíveis de apreciação como situações especiais, nos termos da Resolução Recomendada CNIg nº 08, de 19 de dezembro de 2006*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 de mar. de 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa n. 97, de 12 de jan. de 2012. *Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 de jan. 2012

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa n. 125, de 14 de fev. de 2017. *Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de fev. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa n. 126, de 14 de fev. de 2017. *Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de fev. 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria Interministerial n. 9, de 14 de mar. de 2018. *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*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 de mar. de 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Regimento Interno. Portaria n. 212, de 30 de abril de 2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 2015.

CRISP *apud* BETTS, Alexander. *Survival migration: failed governance and the crisis of displacement*, London: Conner University Press, 2012.

DERDERIAN, Katherine e SCHOCKAERT, Liesbeth. *Respostas a fluxos migratórios mistos: uma perspectiva humanitária*. *Revista Internacional de Direitos Humanos: SUR*. São Paulo, n f. 10, pp. 107-119, 2009.

DURAND, Jorge; LUSSI, CARMEN. *Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações*. Jundiaí: Paco Editorial; 2015.

FARENA, Maritza N. Ferretti C. *Direitos Humanos dos Migrantes*. Curitiba: Juruá, 2012.

FERNANDES, Durval Magalhães, SÁ, Patrícia Rodrigues Costas de. O Brasil no Mapa das Migrações: aspectos históricos e atuais. In: *Migrantes Forçados: conceito e contexto*. Coord. Et al Liliana Lyra Jubilut – Boa Vista/RR: Ed. UFRR, 2018.

FERREIRA, A. B. H. *Novo Dicionário Aurélio – Século XXI*. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIGUEIREDO, Joana Miranda. *Fluxos Migratórios e Cooperação para o Desenvolvimento: Realidades Compatíveis no Contexto Europeu?* Lisboa: UTL, 2005. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, 2005.

FLORES, Raquel Alvarez de. *Análisis y documentos evolucion historica de las migraciones en Venezuela. Breve recuento*. Aldea Mundo. San Cristobal, v. 11, n. 22, dic. 2006. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/html/543/54302209/index.html>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisas*. 4ª ed.. São Paulo: Altas S.A., 2002.

HALL, Stuart. Da diáspora: identidades e mediações culturais. Org. Liv Sovik; Adelaine La Guardia Resende et al. (trad.) Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

HAESBERT apud DURAND, Jorge; LUSSI, CARMEN. *Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações*. Jundiaí: Paco Editorial; 2015.

JUBILUT, L. L.. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Editora Método, 2007.

JUBILUT, Liliana L. et al. O Potencial Transformador do Refúgio: aprofundamento da solidariedade e da limitação à soberania como legado da declaração de Cartagena e de seus processos revisionais. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. (Coord.). *Coleção Direito Internacional Multifacetado - Direitos Humanos, Guerra e Paz*. Curitiba: Juruá, 2014.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. *Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30*. REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 14.

KANT, Immanuel. *Para a paz perpétua*. – Estudo introdutório/Joám Evans Pim. – Tradução: Bárbara Kristensen. – Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 3ª ed. São Paulo: Altas, 1991.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência. in: RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis (Org.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

LEE, Everet Spurgeon. *Uma teoria sobre a migração*. In: MOURA, Helio Augusto (Coord.). *Migração interna: textos selecionados*. Fortaleza: BNB/ETENE, 1980, t.1, p. 89-114 (Estudos Econômicos e Sociais; 4). (Traduzido do original: Theory on migration).

MENDES, Gilmar Ferreira et. al. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva 2016.

MENEZES, Wagner (Coord.). *Direito Internacional em expansão*. vol. I. Belo Horizonte: Anais Editores, 2001.

MILESI, Rosita. *Refugiados e Migrações Forçadas: Uma Reflexão Aos 20 Anos da Declaração de Cartagena*. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_irmarosita.pdf>. Acesso em: 18 de jan de 2017.

MOULIN, C. *Eppur si muove: mobilidade humana, cidadania e globalização*. Revista Contexto Internacional, v. 33, n. 1, 2011.

MURILLO, Juan Carlos. *Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados*. Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, n f. 10, pp. 121-137, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948*. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. *Conceitos básicos, definições e mensuração da migração interna*. Excertos do Manual VI da ONU. Trad. José Alexandre Robatto Orrico. In: BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Migrações internas*. Fortaleza: BNB, v.1, p. 313-353, 1980.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas. Relatório Tendências Globais – Deslocamentos Forçados 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>> Acesso em 06 de jan. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Operation Portal Refugee Situations*. Venezuela Situation. 2018. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>>. Acesso em 17/12/2018.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 12ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Justiça Internacional*. 12ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PORTELA, Paulo. *Direito Internacional Público e Privado*. 2ª Ed. Salvador: Podivm, 2010.

PÓVOA NETO, Helion. *Migrações internas e mobilidade do trabalho no Brasil atual: novos desafios para análise*. Revista Experimental, São Paulo, FFLCH/USP, n.2, p. 11-24, mar. 1997. Disponível em: <<http://geografia.fflch.usp.br/inferior/laboratorios/laboplan/exp.html>>, acesso em 04 jan 2018.

RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis (Org.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. (Coord.). *Coleção Direito Internacional Multifacetado - Direitos Humanos, Guerra e Paz*. Curitiba: Juruá, 2014.

RAVENSTEIN, Ernst Georg. *As leis da migração*. In: MOURA, Helio Augusto de (Coord.). *Migração interna: textos selecionados*. Fortaleza: BNB/ETENE, 1980, t. 1, p. 19-88 (Estudos Econômicos e Sociais; 4) (traduzido do original: The Laws os migration).

REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt (Coord.). *Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas*. Curitiba: Juruá, 2015.

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 13. Ed. São Paulo. Saraiva. 2011.

REIS, Rossana R.; MENEZES, Thais S.. *Direitos Humanos e Refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado*. Revista Sociologia Política, v. 22, n. 49, p. 61-83, 2014.

RIBEIRO, Victor Matheus Portela. *Condição jurídica do imigrante no Brasil: uma reflexão sobre as causas motivadoras da migração e regulação do visto humanitário como medida de proteção complementar*. In: *Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas*. Giuliana Redin, Luís Augusto Bittencourt Minchola. Curitiba: Juruá, 2015

RODRIGUES, Francilene dos Santos; VASCONCELOS, Iana Santos. *Migração, Gênero e Empoderamento das Migrantes na Pan-Amazônia*. In: TEXTO&DEBATES, Boa Vista, n. 18, p. 151-268, jan./jun. 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *A origem da desigualdade entre os homens*. Tradução: Ciro Mioranza. 2. Ed. São Paulo: Editora Escala, 2007.

SALIM, Celso Amorim. *Migração: o fato e a controvérsia teórica*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDO POPULACIONAIS, 8, 1991, Campinas. Anais... Campinas:

ABEP. 3, p. 119-144, 192. Disponível em: <<http://abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/609/589>>, acesso em 04 jan 2018.

SAYAD, Abdelmalek. *A Migração ou os Paradoxos da Alteridade*. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: EDUSP. 1998

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2012.

SILVA, João Carlos Jarochinski. As Normas Europeias sobre Imigrações – Uma Análise para (Re)Pensarmos o Modelo Brasileiro e do Mercosul de Regulação Migratória. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis (Org.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

SILVA, João Carlos Jarochinski *et al.* O Potencial Transformador do Refúgio: aprofundamento da solidariedade e da limitação à soberania como legado da declaração de Cartagena e de seus processos revisionais. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. (Coord.). *Coleção Direito Internacional Multifacetado - Direitos Humanos, Guerra e Paz*. Curitiba: Juruá, 2014.

SILVA, João Carlos Jarochinski; ABRAHAO, Bernardo Adame. Migração pela Sobrevivência – o caso dos Venezuelanos em Roraima. In: *Migrantes Forçados: conceitos e contextos*. JUBILUT, Liliana Lyra (et al). – Boa Vista, RR: Editora da UFRR, 2018.

SIMÕES, Gustavo da Frota (organizador). *Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil*. Curitiba: CRV, 2017.

SINGER, Paul Israel. *Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo*. In: MOURA, Helio Augusto (Coord.). *Migração interna: textos selecionados*. Fortaleza: BNB/ETENE, 1980, t.1, p. 89-114 (Estudos Econômicos e Sociais; 4).

SOARES, Teixeira. *História da formação das fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1973.

TURNER, Frederick. *Oeste americano: quatro ensaios de história dos Estados Unidos da América*. Tradução Paulo Knauss. Niterói: UFF, 2004.

VENTURA, Deisy; BARALDI, Camila. Política Migratória e Tráfico de Pessoas: quando a árvore esconde a floresta. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. (Coord.). *Coleção Direito Internacional Multifacetado - Direitos Humanos, Guerra e Paz*. Curitiba: Juruá, 2014.

ANEXOS

ANEXO A: Acesso à informação Polícia Federal

"Mensagem Eletrônica n.º 608/2018-SIC/DIREX/PF

Prezado Senhor,

1. Trata-se de requerimento de informação protocolado no e-SIC formulado nos seguintes termos:

“... 1- Quantos imigrantes de origem venezuelana entraram no Brasil nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017 (até novembro)? 2- Quantos imigrantes de origem venezuelana saíram do Brasil nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017 (até novembro)? 3- Quantos imigrantes de origem venezuelana registraram entrada pela fronteira terrestre do Brasil com a venezuelana nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017 (até novembro)? 4- Quantos imigrantes de origem venezuelana solicitaram refúgio nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017 (até novembro)? 5- Quantos imigrantes de origem venezuelana solicitaram visto permanente nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017 (até novembro)? 6- Quantos imigrantes de origem venezuelana solicitaram residência pela Resolução 126/2017, no ano até novembro de 2017? 7- Quantos imigrantes de origem venezuelana solicitaram asilo nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017 (até novembro)? 8- Quantos imigrantes de origem venezuelana entraram por outro ponto de imigração que não Pacaraima nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017 (até novembro)? 9- Quantos imigrantes de origem venezuelana solicitaram refúgio em Boa Vista/Paracaima nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017 (até novembro)? 10- Quantos imigrantes solicitaram refúgio no Brasil em 2014, 2015, 2016 e 2017 (até novembro)?...”

1. Com relação ao seu requerimento nos termos da Lei 12.527/2011, esclareço inicialmente que os pedidos de refúgio são recepcionados e processados no âmbito da PF e encaminhados ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE para decisão, sendo este último órgão o mais adequado para prestar as informações pertinentes aos refugiados, porquanto a alimentação do SIAPRO e SINPI acerca de deferimento/indeferimento está condicionada à comunicação pelo CONARE (detentor das informações) e posterior atualização pelas descentralizadas.

2. Sugere-se, consoante o art. 13, III, parte final, do Decreto nº 7.724/2012, o direcionamento do pedido de informações para o SIC/MJSP, para repasse ao CONARE, do Ministério da Justiça e Cidadania (CONARE/DEEST/MJC), órgão destinatário final de todas as solicitações e competente para apreciar e decidir os pedidos, bem como consolidar as estatísticas de solicitações, deferimentos, indeferimentos, arquivamento e perdas de refúgio.

3. Na tentativa de responder, ao menos parcialmente ao seu pedido de informações, encaminho em anexo os arquivos “Anexo E-MAIL 608 08850004076201842 CGPI I.pdf e Anexo E-MAIL 608 08850004076201842 CGPI II.pdf” que tratam dos anuários publicados pela Secretaria Nacional de Justiça – MJ referentes às estatísticas relacionadas aos refugiados no Brasil.

4. Em complementação, indico o endereço eletrônico <http://justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados- apenas-5-1-mil-continuem-no-brasil/view> no qual poderá obter maiores informações a respeito dos anuários publicados.

5. Quanto ao movimento migratório de cidadãos oriundos da Venezuela nos postos de controle do Brasil, informo também que a Polícia Federal transpõe os dados sobre movimentação migratória de maneira ativa por meio de cooperação com o Ministério do Turismo. Os dados informados ao Ministério são publicados nos Anuários Estatísticos que podem ser acessados no endereço <http://dadosefatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-53-05.html>, onde estão disponíveis os anuários referentes ao período de 2004 a 2017.

6. Quanto aos registros de imigrantes no Brasil, informo que os dados estatísticos para pesquisa estão disponíveis no Portal PF na internet <http://www.pf.gov.br/servicospf/imigracao>.

7. Os anuários referentes ao tema estão disponíveis nos seguintes endereços:

- a. Anuário - <http://obmigra.mte.gov.br/index.php/anuarios>;
- b. SINCRE –

1. 2015 http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/sincre_2015.xlsx

2. 2016 http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/sincre_2016.xlsx

3. 2017 http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/sincre_2017.xlsx

8. Com relação ao ano de 2018 em curso, tais dados estatísticos ainda estão em fase de consolidação e tão logo seja concluída serão disponibilizados no respectivo endereço.

9. Por fim, comunica-se que, em caso de indeferimento, cabe recurso ao Sr. Diretor-Geral de Polícia Federal no prazo de 10 (dez) dias contados da ciência desta resposta, o qual pode ser apresentado, via internet, pelo e-SIC (www.acessoainformacao.gov.br/sistema).

Atenciosamente,

Brasília, 31 de agosto de 2018.

SIC-DIREX"

ANEXO B: Acesso à informação CONARE

13/01/2019

Email - Bernardo Adame Abrahão - Outlook

RE: Resposta à solicitação de informações sobre refúgio de venezuelanos para pesquisa.

Bernardo Adame Abrahão

Seg 20/08/2018, 09:14

Para: Gabriella Vieira Oliveira Gonçalves <gabriella.goliveira@mj.gov.br>

Muito Obrigado Grabiella.

Cordialmente,

Bernardo Adame Abrahão

De: Gabriella Vieira Oliveira Gonçalves <gabriella.goliveira@mj.gov.br>

Enviado: sexta-feira, 17 de agosto de 2018 15:50

Para: Bernardo Adame Abrahão

Cc: Raquel Carvalho Gontijo

Assunto: RES: Resposta à solicitação de informações sobre refúgio de venezuelanos para pesquisa.

Prezado Bernardo,

Em 2017 e 2018, não houve análise de nenhum processo de solicitante venezuelano – esqueci de escrever essa parte.

Atenciosamente,



Gabriella Vieira Oliveira Gonçalves

Coordenadora-Geral - Substituta

Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE

Secretaria Nacional de Justiça - SNJ

Esplanada dos Ministérios, Bloco T

Anexo 2 - 3º andar - sala 305-311

Tel: (61) 2025-9600

De: Bernardo Adame Abrahão [mailto:bernardoadame@hotmail.com]

Enviada em: quinta-feira, 16 de agosto de 2018 08:14

Para: Gabriella Vieira Oliveira Gonçalves <gabriella.goliveira@mj.gov.br>

Assunto: RE: Resposta à solicitação de informações sobre refúgio de venezuelanos para pesquisa.

Obrigado Grabiella,

Na tabela "Analisados CONARE", encaminhada pelo Rafael, não consta a planilha referente à 2017. Teria deste ano?

Cordialmente,

Bernardo Adame Abrahão

De: Gabriella Vieira Oliveira Gonçalves <gabriella.goliveira@mj.gov.br>

Enviado: quarta-feira, 15 de agosto de 2018 11:41

Para: bernardoadame@hotmail.com

Cc: Raquel Carvalho Gontijo

Assunto: RES: Resposta à solicitação de informações sobre refúgio de venezuelanos para pesquisa.

Prezado Bernardo,

<https://outlook.live.com/mail/0QM9ADAwATYMDABLg12YIMDgx250wMAHMDAKAC4AAAMBj1b%286z7Q0IFZrDgLoMAQB71VdPqXqV5a...> 1/4

Recebemos o termo de confidencialidade, obrigada. Em relação ao item 4, encaminho, em anexo, planilha com os pedidos de reconhecimento da condição de refugiado de venezuelanos decididos pelo CONARE em 2015 e 2016. Informamos que não houve decisão sobre a solicitação de nenhum venezuelano em 2017 e 2018, uma vez que tais processos ainda deverão ser instruídos por esta Coordenação-Geral e analisados pelo CONARE.

Atenciosamente,



Gabriella Vieira Oliveira Gonçalves

Coordenadora-Geral - Substituta
Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE
Secretaria Nacional de Justiça - SNJ
Esplanada dos Ministérios, Bloco T
Anexo 2 - 3º andar - sala 305-311
Tel: (61) 2025-9600

De: Bernardo Adame Abrahão [<mailto:bernardoadame@hotmail.com>]
Enviada em: terça-feira, 14 de agosto de 2018 09:37
Para: Raquel Carvalho Gontijo <raquel.gontijo.estagio@mj.gov.br>
Assunto: Re: Resposta à solicitação de informações sobre refúgio de venezuelanos para pesquisa.

Prezado Rafael,

Segue em anexo o termo de confidencialidade para a pergunta 4.
Quanto ao item 05, solicito informo que como sou delegado de Polícia Federal tenho acesso aos dados, preciso apenas da autorização do CONARE, segundo a própria Polícia Federal, para utilização. Assim, solicito apenas a autorização de uso nos termos da confidencialidade das informações já encaminhado. O propósito é apenas uma análise quantitativa das hipóteses de refúgio apontadas.

Cordialmente,

Bernardo Adame Abrahão

De: Raquel Carvalho Gontijo <raquel.gontijo.estagio@mj.gov.br>
Enviado: terça-feira, 3 de julho de 2018 11:50
Para: bernardoadame@hotmail.com
Assunto: Resposta à solicitação de informações sobre refúgio de venezuelanos para pesquisa.

Prezado Senhor Bernardo Adame Abrahão,

Abaixo seguem as questões suscitadas e após, as informações disponíveis pelo Comitê Nacional para Refugiados.

- 1- *Número total de processos de solicitações de refúgios de venezuelanos pendentes de apreciação até a data da resposta da presente demanda.*
- 2- *Número total de processos de solicitações de refúgios de venezuelanos apreciadas pelo CONARE até a data da resposta da presente demanda.*
- 3- *Número total de solicitações refúgios de venezuelanos deferidas até a data da resposta da presente demanda.*

- 4- Disponibilização dos processos e/ou decisões *deferindo ou indeferindo* as solicitações de refúgio por parte dos venezuelanos até a data da resposta da presente demanda.
- 5- Disponibilização das solicitações de refúgios em Roraima dos anos de 2014 a 2017 (dados disponíveis na Polícia Federal em Roraima) para sistematização e análise quantitativa.

Sobre as informações de condição migratória e dados quantitativos dos que são solicitantes de refúgio é importante salientar que as informações estão parcialmente tabeladas, como as informações sobre grau de instrução que não foram acrescentadas. Outro importante destaque é que, embora haja esforço diário sobre a atualização de dados quanto ao número de solicitações, esta renovação diária sobre a tarefa de organização de dados e sua disponibilização, está sempre aquém da demanda por informações. Principalmente diante do aumento de pessoas solicitantes de refúgio no Brasil e de outros em condição migratória.

Informações mais sensíveis e subjetivas sobre o perfil do refugiado venezuelano podem ser buscadas em outras pesquisas de cunho acadêmico, em organizações da sociedade civil que trabalhem com o tema, assim como por pesquisa junto aos migrantes em condição de refúgio diante dos critérios estabelecidos pela pesquisa em questão. Outros dados pormenorizados podem ser conseguidos junto à Polícia Federal responsável pelo controle e registro de estrangeiros no Brasil. Ressalta-se ainda que, o local de solicitação de refúgio não é, necessariamente, o atual local de moradia do solicitante ou refugiado. O controle sobre o local de moradia também não compete a este Comitê.

Em anexo apresentamos o documento "Refúgio em Números", apresentado pelo Ministério da Justiça. Tal documento é uma compilação de dados sobre refúgio no Brasil até o ano de 2017. E que servirá como importante fonte para a continuidade e sucesso da pesquisa.

As informações referentes aos pedidos de refúgio ainda não analisados, ou seja, de solicitantes de refúgio pendentes de análise, devem ser buscadas na Polícia Federal. Por este ser o competente para registro dos estrangeiros que chegam ao Brasil dispõem de dados mais completos e atualizados. Por isso os dados disponíveis abaixo, que são de solicitantes de refúgio venezuelanos, não podem ser mais detalhados.

Solicitações de refúgio de venezuelanos dentre os anos de 2014 a início de 2018:

Solicitantes de Refúgio Venezuelanos	2014	2015	2016	2017	2018 – Janeiro a Maio
	209	829	3.375	17.865	15.591

As questões 2, 3 e 5, estão delimitadas pela tabela em anexo.

Quanto à questão 4: *Disponibilização dos processos e/ou decisões deferindo ou indeferindo* as solicitações de refúgio por parte dos venezuelanos até a data da resposta da presente demanda.

Sobre a disponibilização dos processos é necessário o preenchimento de Termo de Confidencialidade e Sigilo.

De qualquer forma, já disponibilizamos em anexo, tabela com dados já analisados pelo CONARE entre os anos de 2014 até início de 2018 de venezuelanos. Favor verificar se esta tabela já atende à solicitação.

Permanecemos à disposição para maiores esclarecimentos.

E cumprimentamos a iniciativa de pesquisa importante sobre o contexto migratório nacional. Desejamos sucesso e é com entusiasmo que aguardamos o produto final desta pesquisa.

13/01/2019

Email - Bernardo Adams Abrilhó - Outlook

Atenciosamente,

Raquel Carvalho Gontijo
Equipe da Coordenação-Geral do Comitê Nacional para Refugiados
Esplanada dos Ministérios, Bloco T.
Edifício Sede - 4º Andar - Sala 424.

—

This message has been scanned for viruses and dangerous content by [E.F.A. Project](#) and is believed to be clean.

Anexo C: Modelo de Formulário de Solicitação de Refúgio

FORMULÁRIO DE SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO

Lei nº 9474/1997

Resolução CONARE Nº 22/2015



1- IDENTIFICAÇÃO

Nome Completo: _____

Prenome / Nome do meio / Nome de família

Sexo: Feminino

Masculino

Local de nascimento: _____

País / Estado (Província)/ Cidade

Data de nascimento: _____

Dia/ mês/ ano

Nome do pai: _____

Nome da mãe: _____

Língua materna: _____

Outros idiomas/dialetos que você fala: _____

Estado civil: _____

Religião: _____

Etnia: _____

Você é nacional de algum país? De qual (ais)?

Caso possua mais de uma nacionalidade, liste todas.

Liste todos os países onde você viveu nos últimos cinco anos

País	Data em que entrou no país (aproximada)	Data em que saiu do país (aproximada)	Status migratório (nacional; migrante; refugiado; irregular)
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			

2- CONTATOS

Informe seus contatos no país de procedência

Endereço: _____

Cidade: _____

Estado: _____

Telefone: _____

E-mail: _____

Informe seus contatos no Brasil

Endereço: _____

Cidade: _____

Estado: _____

Telefone: _____

E-mail: _____

Caso não seja possível indicar um e-mail para contato, justifique.

3- EDUCAÇÃO

Grau de Escolaridade: Ensino fundamental
 Educação básica
 Ensino médio
 Educação superior Ensino superior

Indique anos de educação e treinamentos que você possui.

Liste as instituições de educação que você frequentou:

Nome da instituição	País e cidade onde se localiza a instituição	Data de início (aproximada)	Data de término (aproximada)	Diploma adquirido

4- EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

Indique a atividade exercida em seu país antes da viagem ao Brasil.

Liste os empregos que você teve nos últimos cinco anos:

Que trabalho que você desempenhava	Nome da instituição	País e cidade onde se localiza a instituição	Data de início	Data de término

5- SERVIÇO MILITAR

O serviço militar é obrigatório em seu país de origem ou residência habitual?

Sim

Não

Em caso afirmativo, a partir de qual idade e por quanto tempo?

Você prestou serviço militar?

Sim

Não

Em caso afirmativo, de maneira compulsória ou voluntária?

Caso tenha prestado serviço militar, informe com detalhes, o período em que esteve no serviço militar, suas responsabilidades e cargos que ocupou.

Informe os tipos de treinamento que teve e se já participou em combates.

6- INFRAÇÕES PENAIS

Você já foi preso? Sim

Não

Em caso afirmativo, explique onde, por quais motivos e por quanto tempo ficou preso.

Você já foi acusado de cometer algum crime? Se sim, passou por julgamento?

Explique a natureza do crime cometido e sentença recebida.

7- VIAGEM

Data de saída do país de origem ou residência habitual: _____

Dia/ mês/ ano

Cidade de partida: _____

Cidade / País

Meio de transporte: Aéreo

Marítimo

Terrestre

Indique o itinerário desde a saída do país de origem ou residência habitual até o Brasil (incluir os dados dos voos; horários, cia aérea e conexões).

Caso possua, anexe os tickets aéreos ou outro comprovante de viagem.

Você precisou de visto ou algum tipo de permissão para sair de seu país de origem ou residência habitual?

Em caso afirmativo, forneça informações sobre o documento (cópia; número; data da emissão; país emissor).

Você precisou solicitar um visto para entrar no Brasil?

Em caso afirmativo, informe onde o visto foi emitido e anexe uma cópia.

Data de chegada ao Brasil: _____

Dia/ mês/ ano

Cidade de chegada: _____

Com qual documento entrou no Brasil? _____

Tem algum documento de identidade ou de viagem?

Sim

Não

Em

caso afirmativo, indique qual:

Passaporte nacional

Autorização de viagem

Cédula de identidade

Carteira de motorista

Certidão de nascimento

Outros

Por favor, anexe a cópia integral do(s) documento(s) informado(s) e complete com os seguintes dados:

Tipo de documento	Número	Expedido por (Autoridade e lugar)	Data de expedição	Data de expiração

Para sair de seu país e solicitar refúgio no Brasil, você precisou se utilizar de documentos falsos?

De acordo com a legislação nacional, você não é obrigado a responder a esta pergunta. Em consonância com o Artigo 8º da Lei nº 9.474/1997, o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio no Brasil. Contudo, a prova da falsidade de documentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado poderá ensejar no não reconhecimento de sua solicitação ou na perda de sua condição de refugiado.

Se, no momento da solicitação, você não tiver documento de identidade algum, explique o motivo para tanto e o que aconteceu com seus documentos:

8- INFORMAÇÕES SOBRE FAMILIARES

Familiares que permaneceram no país de origem ou em outro país:

Nome do familiar que permanece no país de origem ou em outro país	Data de nascimento	Relação de parentesco (filho, pai, irmão, etc).	Nacionalidade
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			

Familiares que o (a) acompanha (m) no Brasil (esposo (a), filhos (as), pais e outros):

Nome do familiar que está no Brasil	Data de nascimento	Relação de parentesco (filho, pai, irmão, etc).	Nacionalidade
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			
6.			

Caso seja mulher, você está grávida?

Sim Se sim, de quantos meses? _____

Não

Existem menores de 18 anos que o (a) acompanham no Brasil?

Sim

Não

Em caso afirmativo, responda a opção adequada:

Você é o pai ou a mãe desta criança.

Indique o grau de parentesco: _____

Você é membro da família desta criança.

Indique sua relação com este menor: _____

Você não tem grau de parentesco com esta criança.

Se você não é o pai ou a mãe da criança, você tem todos os documentos legais ou autorização por escrito que permitam cuidar ou viajar com a criança?

Em caso afirmativo, quais são estes documentos? Caso não tenha explique o motivo.

Você tem conhecimento de algum familiar que é solicitante de refúgio no Brasil?

Em caso afirmativo, informe nome completo.

Você tem conhecimento de algum familiar que foi reconhecido como refugiado no Brasil?

Em caso afirmativo, informe nome completo.

Você tem conhecimento de algum familiar que foi reconhecido como refugiado em outro país?

Em caso afirmativo, informe o nome da pessoa, o grau de parentesco e o país de refúgio.

Você tem conhecimento de algum familiar que vive no Brasil em outra situação migratória, que não a de refugiado?

Em caso afirmativo, informe nome completo e condição migratória.

Nome do familiar que vive no Brasil	Data de nascimento (Aproximada)	Relação de parentesco (filho, pai, irmão, etc).
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		

Já solicitou refúgio no Brasil?

Sim Se sim, quando? _____

Não

Já solicitou refúgio em outro país?

Sim Se sim, onde? _____

Não

Já foi reconhecido como refugiado antes?

Sim

Não

Se já foi reconhecido como refugiado, escreva:

Data em que foi reconhecido: _____

País (ou países) em que foi reconhecido: _____ Possui documentos que possam demonstrar este fato (anexe documentos)?

10- CIRCUNSTÂNCIAS DA SOLICITAÇÃO

Por favor, explique as razões pelas quais você decidiu deixar seu país de origem ou residência habitual e buscar proteção como refugiado no Brasil.

Dê explicações detalhadas, descrevendo qualquer acontecimento, experiência pessoal ou medidas adotadas contra você ou membros de sua família que o (a) levaram a abandonar seu país de origem ou residência habitual. Se possuir provas de suas alegações, favor anexá-las. Se necessitar de mais espaço, utilize o verso e outras folhas.

Você buscou proteção estatal em seu país de origem ou residência habitual?

Sim

Não

Em caso afirmativo, explique que tipo de proteção você buscou e quais medidas foram adotadas pelo seu país. Se não, explique os motivos para não ter buscado a proteção de seu país de origem ou residência habitual.

Você se deslocou internamente dentro do território de seu país de origem ou residência habitual em busca de proteção?

Sim

Não

Em caso afirmativo, explique por quais cidades passou, indicando datas e locais sempre que possível.

O que aconteceria se você regressasse ao seu país de origem ou residência habitual?

Você

teme sofrer alguma ameaça a sua integridade física ou mental ou à sua liberdade caso você regresse ao seu país?

Explique quem poderia ameaçá-lo e qual é a razão para ter sua integridade ameaçada. Indique datas, nomes e lugares, sempre que possível.

Você ou algum membro de sua família pertence ou pertenceu a algum partido ou grupo político?

Indique quais eram as atividades desempenhadas.

Você retornou ao seu país de origem ou residência habitual depois de ter entrado no Brasil?

Sim

Não

Em caso afirmativo, favor descrever as circunstâncias, datas e motivação.

11- DOCUMENTOS

Liste abaixo todos os documentos do país de origem e outros que você deseja utilizar como suporte à sua solicitação de refúgio.

DOCUMENTO 1: _____

DOCUMENTO 2: _____

DOCUMENTO 3: _____

DOCUMENTO 4: _____

DOCUMENTO 5: _____

Caso você não possua nenhum documento do seu país de origem, explique as razões.

12- MOTIVOS PELOS QUAIS VOCÊ PRECISA DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL COMO REFUGIADO NO BRASIL

Para responder a estas perguntas, consultar o Anexo I deste formulário.

Eu solicito o reconhecimento como refugiado por que possuo fundado temor de perseguição por:

raça

religião

nacionalidade

grupo social

opinião política

situação de grave e generalizada violação de direitos humanos

outros motivos.
Explique:

Eu solicito o reconhecimento como refugiado, pois temo que poderei ser vítima de tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante caso retorne ao meu país de origem ou residência habitual.

Sim

Não

13- INFORMAÇÕES ADICIONAIS

No Brasil, você terá acesso aos serviços e ações de saúde nos termos da legislação nacional e sua condição de saúde não será motivo para rejeição ou arquivamento do seu caso.

Você possui alguma doença?

Sim Se sim, qual? _____

Não

Você está recebendo tratamento médico ou psicológico no Brasil?

Sim, qual? _____

Não

Você tem alguma deficiência física, auditiva ou visual?

Sim, qual? _____

Não

14- DECLARAÇÃO

Declaração A

Preencher somente quando o solicitante NÃO tenha contado com a ajuda de um intérprete.

Eu declaro formalmente que as informações por mim emitidas são verídicas. Eu declaro que sou capaz de ler e escrever em português e que eu entendo todo o conteúdo do FORMULÁRIO DE SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO.

Assinatura do solicitante: _____

Local: _____

Data: _____

Declaração B

Preencher somente quando tenha havido a participação de um intérprete.

Eu recebi assistência de um intérprete para ler e preencher este formulário e as informações por mim emitidas a ele são verídicas.

Assinatura do solicitante: _____

Assinatura do intérprete: _____

Local: _____

Data: _____

Declaração C

Termo de Responsabilidade do Intérprete

Eu _____, portador do documento de identidade _____ declaro que, com respeito ao meu trabalho como intérprete, tenho a responsabilidade de:

- a) manter em sigilo toda e qualquer informação inédita que eu tome conhecimento na execução do meu trabalho e de não publicar qualquer relatório ou documento com base em informações obtidas durante as entrevistas;
- b) ser imparcial e livre de julgamentos no exercício da minha função;
- c) traduzir fielmente o que está sendo narrado;
- d) confirmar as informações declaradas pelo solicitante para garantir que estão devidamente traduzidas;
- e) realizar minhas atividades de maneira consistente com os padrões do CONARE em relação as questões culturais, de gênero e idade.
- f) reportar qualquer fato adverso que possa vir a afetar minha competência em realizar o trabalho imparcial como intérprete.

Entendo que, se alguma das situações acima não for respeitada, o CONARE pode se recusar a aceitar meu trabalho como intérprete para fins do procedimento de solicitação de refúgio.

Telefone para contato: _____

Endereço: _____

E-mail: _____

Data: _____

Assinatura do intérprete

Anexo D: Modelo de Formulário de Solicitação de Refúgio

FORMULÁRIO DE SOLICITAÇÃO DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

Lei nº 9.474/1997

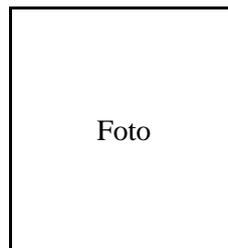
Resolução Normativa do CONARE nº 24, de 28 de julho de 2017

1. IDENTIFICAÇÃO

Nome(s): _____

Sobrenome (s): _____

Gênero: () Feminino () Masculino () Outro



Nome Social (se aplicável): _____ Conforme
Decreto nº 8.727, de 28 de abril de 2016.

Nome do pai: _____

Nome da mãe: _____

Data de nascimento: ____/____/____ (dia / mês / ano)

Estado civil: () Solteiro (a) () Casado (a) () União Estável
() Separado(a) () Viúvo (a) () Outro. Informe: _____

Local de nascimento. País: _____ Estado ou Província: _____
Cidade ou Vila _____

Nacionalidade: _____
Caso possua mais de uma nacionalidade, liste todas.

Língua materna: _____

Outros idiomas/dialetos falados: _____

Etnia: _____ Religião: _____

Último endereço no país de nacionalidade ou residência habitual: _____

Indique se você se enquadra em alguma das situações a seguir, anexando os devidos elementos de prova material:

() pessoa menor de 18 anos de idade () pessoa maior de 60 anos de idade

() portadora de doença grave. Especifique: _____

() portadora de deficiência, física ou mental. Especifique: _____

2. DADOS DE CONTATO

Telefone: _____ E-mail: _____ Endereço atual no Brasil: _____

3. DOCUMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO/OUTROS DOCUMENTOS DO PAÍS DE ORIGEM

Tipo de documento (Ex: passaporte, documento de identidade)	Num. De Documento	Local de expedição	Data de Expedição	Data de Validade
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				

Caso você não possua nenhum documento do seu país de origem, explique as razões. Esses documentos poderão ser obtidos no futuro?

4. EDUCAÇÃO

Grau de Escolaridade: _____

Liste as instituições de educação que você frequentou:

Nome da instituição	País e cidade	Curso realizado	Data de início e de fim

5. EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

Liste as atividades profissionais que você exerceu nos últimos cinco anos:

Trabalho desempenhado	País e cidade	Nome da instituição	Data de início e de fim

6. SERVIÇO MILITAR / COMBATE

Você prestou serviço militar, ou esteve envolvido em situações de combate em seu país de nacionalidade ou de residência habitual? () Não () Sim Caso tenha respondido “SIM”, informe:

a) se o serviço foi prestado de maneira compulsória, por exigência da lei de seu país, ou se foi prestado voluntariamente _____

b) o período que prestou serviço militar ou esteve envolvido em situações de combate

c) suas responsabilidades e cargos que ocupou _____

d) descreva com detalhes que tipos de situação de combate você esteve envolvido _____

7. INVESTIGAÇÕES OU ACUSAÇÕES CRIMINAIS

Caso tenha respondido “SIM”, informe:

a) quem e em qual período esteve envolvido com o grupo ou organização?

b) qual o grupo ou organização esteve envolvido? _____

c) quais eram as atividades ou funções que realizava junto a esse grupo ou organização?

Você buscou proteção do Estado, governo ou autoridades locais em seu país de origem ou residência habitual? () Não () Sim

Caso tenha respondido “SIM”, explique que tipo de proteção você buscou e quais medidas foram adotadas pelo seu país. Se respondeu “NÃO”, explique os motivos para não ter buscado a proteção de seu país de origem ou residência habitual.

O que aconteceria se você ou algum membro de sua família regressasse ao seu país de nacionalidade ou país de residência habitual?

Você acredita que poderia sofrer tortura, ou alguma ameaça à sua integridade física ou mental ou à sua liberdade, caso regressasse ao seu país de origem ou residência habitual? Forneça detalhes:

9. PROTEÇÃO INTERNACIONAL

Já solicitou refúgio no Brasil ou outro país? () Não () Sim Caso tenha respondido “SIM”, informe:

a) local em que solicitou refúgio: _____

b) data da solicitação de refúgio: _____

Já foi reconhecido como refugiado? () Não () Sim.

Caso tenha respondido “SIM”, informe:

9.1. país em que foi reconhecido como refugiado: _____

9.2. data em que foi reconhecido como refugiado: _____

Você possui documentos sobre seu pedido anterior de refúgio? () Não () Sim.

Caso tenha respondido “SIM”, apresente uma cópia desse(s) documento(s).

10. VIAGEM

Data de saída do país de nacionalidade ou país residência habitual: _____ dia/ mês/
ano

Meio de transporte utilizado para chegar ao Brasil _____

Data de chegada ao Brasil: ____/____/____ Local de entrada: _____

Indique o seu itinerário completo, desde a saída do país de origem até chegar ao Brasil:

Você retornou ao seu país de origem ou residência habitual depois de ter entrado no Brasil? () Não () Sim. Caso tenha respondido “SIM”, informar:

a) Quando você retornou ao seu país de nacionalidade ou residência habitual?

b) Por que você retornou ao seu país de nacionalidade ou residência habitual?

c) Indique as circunstâncias e contexto (detalhes) do seu retorno ao país de nacionalidade ou residência habitual.

11. INFORMAÇÕES SOBRE FAMILIARES

11.1 Familiares e/ou dependentes que permaneceram no país de origem ou em outro país:

Nome Completo	Data de nascimento	Parentesco/Relação	Nacionalidade
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			

11.2 Familiares e/ou dependentes que acompanham o solicitante no Brasil e para os quais se pretenda a extensão dos efeitos da condição de refugiado:

Nome Completo	Data de nascimento	Parentesco/Relação	Nacionalidade
1.			
2.			
3.			
4.			

5.			
----	--	--	--

* Para cada um dos familiares mencionados deve ser preenchido o Anexo II, de Identificação de Familiares para Extensão da Condição de Refugiado.

Existem crianças ou adolescentes, menores de 18 anos, que o (a) acompanham no Brasil?

() Não () Sim.

Se você não é o pai ou mãe da criança ou adolescente, você tem todos os documentos legais ou autorização por escrito que permitam cuidar ou viajar com ele? () Não () Sim

Caso tenha respondido “SIM” para a pergunta anterior, informe quais são estes documentos. Caso tenha respondido “NÃO”, explique a razão para não portar os documentos ou autorização legal para viajar com a crianças ou adolescente.

Você tem conhecimento de algum familiar que é solicitante de refúgio ou que foi reconhecido como refugiado no Brasil? Em caso afirmativo, informe o nome completo:

12. INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

Escreva outras informações que você entenda que são importantes para o CONARE analisar o seu pedido de refúgio.

13. DECLARAÇÃO:

DECLARAÇÃO A

Eu declaro sob as penas da legislação brasileira, que as informações por mim emitidas são verídicas.

Nome: _____

Local e data: _____

Assinatura: _____

DECLARAÇÃO B

Termo de Responsabilidade do Intérprete

Preencher somente quando tenha havido a participação de um intérprete.

Eu, _____, portador do documento de
identidade _____, domiciliado à
_____, telefone
_____, e-mail _____, declaro que, com respeito ao meu trabalho como
intérprete, tenho a responsabilidade de:

- a) manter em sigilo toda e qualquer informação que eu tome conhecimento na execução do meu trabalho e de não publicar qualquer relatório ou documento com base em informações obtidas durante as entrevistas;
- b) ser imparcial e livre de julgamentos no exercício da minha função;
- c) redigir as respostas do solicitante no idioma do formulário, registrando fielmente todas as informações por ele prestadas;
- d) confirmar as informações declaradas pelo solicitante para garantir que estão devidamente traduzidas;
- e) realizar minhas atividades de maneira consistente com os padrões do CONARE em relação as questões culturais, de gênero e idade.
- f) reportar qualquer fato adverso que possa vir a afetar minha competência em realizar o trabalho imparcial como intérprete.

Entendo que, se alguma das situações acima não for respeitada, o CONARE pode se recusar a aceitar meu trabalho como intérprete para fins do procedimento de solicitação de refúgio.

Assinatura do intérprete