

41º Encontro Anual da Anpocs

**GT16 Migrações internacionais: Estado, controle e fronteiras**

**Migração forçada de venezuelanos pela fronteira norte do Brasil**

João Carlos Jarochinski Silva – UFRR

**Caxambu – MG**

**2017**

## **I. AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NA VENEZUELA**

### **a) Um país de atração de migrantes**

As migrações na Venezuela foram marcadas por um longo período pela recepção de migrantes (ALDEA MUNDO, 2006), em decorrência da construção de uma política migratória focada na recepção de pessoas que começa a se estabelecer após o desmantelamento da Grã-Colômbia, mas que também é favorecida pelas possibilidades de empregabilidade e riqueza com a exploração da enorme reserva de petróleo que possui o país.

Nessa trajetória, apesar de momentos com características próprias, pode se afirmar que ocorreram dois períodos de atração, um de longa duração, entre 1830 até 1963, que focava mais em uma migração para fins de povoamento e o segundo, entre 1963 e 1992, com migrações motivadas por questões econômicas, políticas, laborais qualificadas, de retorno (FREITEZ, 2011), muitas vinculadas ao contexto no qual a crise do Petróleo que afetou o mundo, mas que na Venezuela dos anos 1970 ofereceu diversas oportunidades, já que o preço da principal commodity do país cresceu vertiginosamente, representando crescimento econômico, o que se tornou em um forte fator de atração. Além do avanço econômico, a estabilidade política obtida a partir do Pacto de Punto Fijo, no início da década de 1960, e o afastamento das forças armadas do jogo político, inclusive por conta dos preceitos constitucionais, era uma situação muito distinta no restante dos países da América do Sul, favorecendo a chegada de diversos refugiados e asilados ao país.

Dentro desses dois grandes períodos de atração, diversas nacionalidades se estabeleceram na Venezuela, na qual houve uma forte chegada de pessoas oriundas de países da América do Sul e do Caribe, com destaque, principalmente, para colombianos, fugindo dos intensos conflitos e da violência que os afetaram em boa parte do século XX, assim como uma forte presença de argentinos. Porém, não foram só americanos que se dirigiram ao país, pessoas oriundas de outras localidades, como Espanha e Portugal, os quais foram marcados durante o século XX por duas ditaduras que representaram tanto um atraso democrático como econômico, transformando ambas localidades em origem de muitos movimentos migratórios, também

representaram quantitativo bastante significativos na migração em direção a Venezuela, assim como os italianos, que migravam principalmente oriundos da região sul da península itálica, localidade marcada por um menor grau de desenvolvimento econômico em relação ao norte do país, o que se constitui, também, em um fator de expulsão de pessoas.

Essa situação começa a se modificar por conta da crise econômica e social que marca a Venezuela a partir dos anos 1980 e, principalmente, durante os anos 1990, em que

[d]urante los años '80 y '90 Venezueladio un giro importante en sus pautas migratorias. La severa crisis en la que se sumergió el país no sólo tuvo efectos desalentadores sobre los movimientos migratorios provenientes del exterior, sino que, adicionalmente, contribuyó a desencadenar procesos de retorno de los extranjeros que habitaban entre nosotros y la emigración de venezolanos, quienes también reaccionaron frente a ese contexto de recesión económica, descomposición social y deterioro institucional (FREITEZ, 2011, p. 13).

Portanto, a partir da crise econômica, a capacidade de atração do país se altera, diminuindo os fluxos vinculados aos trabalhos relacionados ao segmento do petróleo e de matriz urbana. Entretanto, movimentos gerados por fatores de expulsão muito fortes nas localidades de origem, como a Colômbia, ou movimentos cujo fator de atração muitas vezes não é controlado plenamente pelo Estado, como o relativo à extração de ouro, permanecem, principalmente em uma dinâmica de travessia das fronteiras secas.

### **b) Os movimentos transfronteiriços**

Em relação ao cenário fronteiriço, conforme destacado, a fronteira entre a Venezuela e a Colômbia sempre foi a com maior circulação de pessoas, muito em virtude de uma trajetória histórica comum que vem do período da colonização e do próprio movimento de rompimento dos laços coloniais, assim como da violência que **marcou** a história da Colômbia no século XX, mas também por outros fatores, como o fato dessa região ser, dentro dos três países com os quais a Venezuela possui fronteira seca, a que está mais próxima das regiões com maior densidade demográfica no lado venezuelano e com maiores possibilidades de estabelecimento de vinculações econômicas e sociais.

Na fronteira com a República Cooperativa da Guiana, a integração é bem menos intensa, haja visto que a vinculação colonial não existiu, fora o fato de que os dois países disputam o controle sobre a região Essequiba, a qual foi concedida a Inglaterra, por meio de uma arbitragem fraudulenta que favoreceu os interesses territoriais britânicos na América do Sul, tornando-se, a partir da independência da Guiana, território desse país, o que ainda se constitui em fator de tensão entre os vizinhos, impedindo o avanço de processos econômicos e sociais mais relevantes.

Já em relação ao Brasil, vale destacar que a população venezuelana concentra-se na região litorânea, bastante afastada, portanto, da região que marca os 2199 km de fronteira entre os dois países, as quais estão predominantemente em áreas de reservas naturais ou indígenas. O isolamento em relação aos centros políticos e econômicos, característica tanto do lado venezuelano quanto do lado brasileiro, fez com que a integração e a própria circulação de pessoas entre os dois países seja bastante incipiente quando comparados com outras experiências vividas por ambos.

Em termos de mobilidade, essa diminuta relação só é alterada quando do incremento do garimpo na região da fronteira norte do Brasil, momento em que brasileiros cruzam as fronteiras e se dirigem para os países vizinhos para tentarem sucesso na empreitada de busca do ouro e de outros produtos de extração mineral. Nesse sentido, pode-se afirmar que historicamente a mobilidade na região foi dominada pela ida de brasileiros para a Venezuela, assim como para toda a região do planalto das Guianas.

### **c) As migrações na Era Chávez**

Apesar de nos anos 1980 começarem a ocorrer movimentos migratórios cuja origem é a Venezuela, somente a partir do final dos anos 90 do século XX, começam a ganhar mais relevância movimentos que culminam com a saída de pessoas do país, os quais são desde as migrações de retorno de indivíduos que emigraram anteriormente para a Venezuela, fazendo uso de suas vinculações de ascendência com outros países, até a saída de venezuelanos para outras localidades. Conforme destaca Freitez (2011, p. 13)

es durante la última década que, al parecer, esta dinámica se acentúa. En su memoria económica, social o política, la sociedad venezolana no tenía la vivencia de la emigración internacional [...]”, aquella que implica el abandono del lugar de origen, por un período de tiempo prolongado o indefinido.

Em relação a esse período, Tomás Páez (2015) afirma que desde o final dos anos 90 até 2014, mais de um milhão de venezuelanos saíram do país, principalmente em virtude das crises econômica, social e política. Em relação aos que não possuem vinculações de ancestralidade com países europeus ou com a religião judaica, o destino preferencial foram países da América. (FREITEZ, 2011, p. 38)

Outro elemento que merece destaque é o fato de que os movimentos migratórios iniciados com a ascensão de Chávez foram dos grupos sociais predominantes nos movimentos do início do século XX, pessoas pertencentes às classes sociais mais ricas e com maior escolaridade, caracterizando um fluxo no qual fica evidente a opção de contraposição em relação ao regime chavista, pois entre 2003 e 2008 o país viveu um período de forte incremento de suas riquezas.

Si bien en el curso de la década 2000 el país registra un nuevo período de expansión económica, particularmente entre el 2003 y el 2008, ligada al aumento sostenido del ingreso fiscal, gracias al alza de los precios del petróleo, esta bonanza no ha [...] motivado el ingreso de corrientes migratorias como en el pasado. Ese cambio tampoco ha sido suficiente para reducir los riesgos de emigrar al exterior por cuanto el clima de convivencia en el país se ha visto alterado por la conflictividad política y los problemas relacionados con la falta de seguridad en su sentido más amplio (FREITEZ, 2011, p. 13-14)

Por conta desse novo tipo de fluxo para a realidade venezuelana, o tema começou a ter destaque tanto no debate cotidiano da sociedade, do governo e da Academia (DÁVILA MENDOZA, 2015), entretanto, com a morte de Chávez, houve o aumento da tensão política em virtude do acirramento da disputa pela sucessão do líder carismático, a qual abalou ainda mais uma economia que já se encontrava em dificuldades, resultando em uma grave crise de abastecimento, acompanhada de um processo inflacionário bastante intenso que geraram uma tensão social capaz de aumentar, ainda mais, os níveis de violência dentro do país.

#### **d) As migrações forçadas no período Maduro**

Em 2015 as migrações internacionais originadas na Venezuela tornam-se ainda mais relevantes, pois há o início um movimento de saída de pessoas inédito, a grande maioria em virtude dos crônicos problemas de abastecimento de produtos básicos que assolam o país, que não estão disponíveis nas prateleiras dos estabelecimentos comerciais ou são afetados por um processo inflacionário que minimiza o poder de compra das pessoas. Pesquisa realizada recentemente em Roraima destaca que “[a] crise econômica e política é apontada por 77% dos participantes como o principal motivo para emigrar”. (SIMÕES et al, 2017, p. 4). Além disso, a escalada da violência no país também tem motivado muitas pessoas a buscarem nas migrações a alternativa para fugirem de um contexto no qual o sentimento de insegurança torna-se muito efetivo.

Cidades Venezuelanas presentes nos rankings das cidades mais violentas do mundo		
Posição	Cidade	Homicídios/100 mil habitantes
1	Caracas	130,35
6	Maturín	84,21
8	Ciudad Guayana	82,84
9	Valencia	72,02
17	Barquisimeto	59,38
18	Cumaná	59,31
30	Gran Barcelona	46,86

Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-tem-19-cidades-em-ranking-de-ong-com-as-50-mais-violentas-do-mundo.ghtml>>. Acesso em 25/09/2017.

Em relação aos fluxos iniciados em 2015 a questão de pertencimento a uma determinada classe social não é tão evidente, grupos mais populares que tiveram ascensão social durante os anos chavistas também passam a migrar em virtude da situação econômica e social do país que se deteriorou muito desde 2013. Nesse aspecto, movimentos transfronteiriços surgem como alternativas mais viáveis para quem não possui condições de arcar com um projeto migratório mais custoso, como por exemplo, que envolva viagens aéreas. No caso da chegada ao Brasil, em Pacaraima, a maioria dos venezuelanos

deslocou-se de ônibus em uma viagem com duração média de 1 a 2 dias (SIMÕES et al, 2017, p. 4).

Esse movimento migratório possui um fator de expulsão muito expressivo, no qual a situação de debilidade econômica, social e de segurança faz com que muitos venezuelanos deixem seu país em busca de outras localidades, como a região norte do Brasil, mais precisamente Roraima. Configura-se algo que Betts (2013) descreveu como migração de sobrevivência, a qual, apesar de ser um movimento forçado em virtude das condições na origem, não possui maiores resguardos no sistema internacional, tais como os refugiados.

As migrações forçadas são situações que impelem o indivíduo ao deslocamento (RIBEIRO, 2015). Segundo a Organização Internacional de Migração (OIM), migração forçada descreve movimentos de pessoas que são impelidos ou obrigados, mediante ameaça ou por desastres ou causas naturais, a migrarem.

A definição da OIM não destaca o tipo de migração forçada que ocorre hoje na Venezuela, como a definida por Betts (2013), como migração forçada em virtude da busca pela sobrevivência, as quais ocorrem “devido a razões econômicas imperiosas, pobreza, violação de direitos, fome” (MILESI, 2004). A situação atual da maioria dos venezuelanos que se encontram em Roraima é de um movimento causado pelo desabastecimento e por um processo inflacionário que gera fome na população, as quais chegam ao Brasil visivelmente debilitadas em termos físicos.

## **II. MIGRAÇÃO DE VENEZUELANOS PARA O BRASIL**

A presença de venezuelanos em Roraima é comum, tendo em vista o fato deste estado ser a ligação física dos dois países, mas, historicamente, os venezuelanos nunca tiveram números expressivos na região, pois 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, fazendo com que o movimento

migratório iniciado em 2015 seja bastante significativo em termos numéricos, principalmente quando se atenta ao fato de que essa região do Brasil, localizada naquilo que se denomina Amazônia Legal, possui uma baixíssima densidade demográfica em virtude de estar parte em área de floresta, além da distância da região em relação ao litoral do país e aos grandes centros, tradicionalmente regiões mais povoadas.

Historicamente, a Venezuela não é um país com muitos imigrantes presentes no território brasileiro. Conforme dados oficiais da Polícia Federal, eles possuem baixa representatividade no fluxo migratório nacional. No entanto, nos últimos anos essa realidade tem se alterado. Em comparação com o número de venezuelanos que passaram pelo controle migratório brasileiro, se percebe nos últimos cinco anos um sensível aumento, no qual a entrada dessas pessoas foi de 88.524 pessoas em 2012 para 168.929 em 2016. O crescimento só não é constante, pois em 2014, o número chegou a 192.838 pessoas, mas que são explicados pelo fato do Brasil sediar a Copa do Mundo de Futebol com sede em Manaus, o que se torna um fator de atração.

Durante os últimos anos os dados de entrada e de saída de nacionais venezuelanos foram semelhantes, alterando-se a partir do ano de 2015, quando o ingresso se torna muito mais significativo que as saídas. Boa parte desse movimento ocorre na fronteira seca entre os dois países, entre as cidades de Pacaraima e Santa Elena de Uairén, a ponto de que em 2016 o número de ingressos e de saídas por essa localidade ultrapassou cem mil pessoas, totalizando 103.831, dos quais 56.757 foram ingressos e 47.074 foram saídas, que resulta num saldo de 9.683 entradas, número esse muito distante dos divulgados pelo Estado de Roraima nas mídias locais e nacionais, em que em meados de 2016 já se falavam em “êxodo” de cerca de 30 mil venezuelanos para o Brasil nos últimos meses do final de 2015 para meados de 2016. A intensidade do movimento migratório, a ponto de ser descrito por alguns veículos de imprensa como êxodo ou invasão, levou a autoridade estadual a classificá-lo como crise humanitária e a decretar estado de emergência<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup><<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,exodo-de-venezuelanos-ja-e-tratado-em-roraima-como-crise-humanitaria,10000081629>> Acesso em: 29 agosto de 2017.



Já para o ano de 2017, os dados obtidos até o dia 26/09/2017 apontam que pelo posto migratório de Pacaraima já passaram 63.011 venezuelanos, sendo 42.497 ingressos e 20.514 saídas, constituindo um saldo de entrada de 21.983, um aumento de mais de 100% em relação ao ano anterior, em um período de tempo de nove meses. Entretanto, apesar do significativo aumento, esses dados estão longe de representar a ideia de uma invasão, como insistem em noticiar as mídias locais.

Obviamente, como em todo movimento migratório, a irregularidade faz parte, entretanto, argumentar que esse número, como alguns dados destacados na mídia em meados de 2016, cheguem ao triplo dos registros oficiais é improvável, tendo em vista os dados referentes aos pedidos de regularização, sejam por solicitação de refúgio ou por outros mecanismos, como a resolução nº 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

Nas ruas da cidade de Boa Vista, capital do estado de Roraima, assim como em Pacaraima, é nítida a presença de migrantes venezuelanos, alguns em situação de grave vulnerabilidade, seja por conta das condições de alguns em condições de extrema necessidade, observada nas condições de moradia e também nas atividades que desenvolvem, notadamente nos sinais da cidade. Entretanto, há casos de migrantes que demonstram maiores recursos, evidenciado nos automóveis que circulam pela cidade com placas do país vizinho.

Os números absolutos são expressivos, notadamente quando se lembra que Roraima tem uma população de cerca de meio milhão de pessoas,<sup>2</sup> porém, em termos oficiais, somente agora o estado teria um quantitativo semelhante ao que os órgãos estatais já diziam em meados de 2016, isso não se levando em conta o fato de que muitas pessoas também deixaram a localidade para buscarem outros destinos. Portanto, classificar o movimento migratório atual como “invasão” ou “êxodo” faz parte do jogo das autoridades que pretendem por meio dessa hipertrofia dos números obter mais recursos oriundos da União ou para justificar a inadequação da prestação de serviços pelos órgãos estatais e

---

<sup>2</sup>O Censo 2015 do IBGE traz a estimativa de uma população de 505.665 habitantes

municipais, questões essas históricas e que possuem pouca relação com o atual fluxo para o estado.

### **III. O ENQUADRAMENTO MIGRATÓRIO DOS VENEZUELANOS NO BRASIL**

O incremento no número de migrantes de origem venezuelana recolou uma questão que perdurou durante todo o período de vigência do chamado Estatuto do Estrangeiro (lei 6.815/1980), o qual deixará de vigorar no mês de novembro de 2017, qual o enquadramento jurídico seria o mais adequado para a realidade desta migração. Dentre as opções temos a migração voluntária e refúgio. Entretanto, pelas características apresentadas pelo fluxo, a melhor forma de categorização, seria de uma migração forçada não vinculada às hipóteses de Refúgio, a qual não encontra guarida no atual sistema normativo brasileiro. Nessa lacuna legal, o Brasil, repetiu uma ação que se tornou comum nos últimos anos, que é a implementação de resoluções do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) para movimentos específicos, no caso descrito nesse texto, a resolução foi a de n. 126.

Além da ausência de um sistema protetivo mais eficiente, há que se destacar o fato desse fluxo migratório sofrer com as tensões que marcam as relações venezuelanas com seus vizinhos, o que gerou desde 2015 o fechamento da fronteira com a Colômbia e com o Brasil em algumas oportunidades, o que inviabilizou durante alguns períodos, a circulação de pessoas nessas localidades.

As categorizações migratórias estabelecidas pelo Brasil são importantes, tendo em vista que afetam a segurança da permanência do migrante e a estabilidade mínima necessária para o começo de uma nova vida, além do acesso aos órgãos estatais e aos direitos assegurados aos que estão no território nacional e que, em diversas situações, exigem uma estada regularizada para serem assegurados.

### **a) Migração Voluntária:**

Migração voluntária é aquela em que a decisão de migrar é espontânea sem influência de fatores externos, como perseguição política, discriminação, etc. Nestes casos, o migrante fica subordinado ao cumprimento dos requisitos ordinários de ingresso ao País de destino. (RIBEIRO, 2015)

No Brasil, a migração voluntária ainda é regulada pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Logo em seu artigo 4º, a lei prevê os tipos de vistos disponíveis no Brasil para os migrantes voluntários: I - de trânsito; II - de turista; III - temporário; IV - permanente; V - de cortesia; VI - oficial; e VII – diplomático.

Desse modo, caso qualquer indivíduo, de qualquer nacionalidade, que procure ingressar em solo nacional espontaneamente motivado sem interferência de fatores externos, deve escolher em qual categoria de visto pretende ingressar e buscar o acolhimento. Destaca-se que dentro da lógica de Segurança Nacional a qual pautou o Estatuto do Estrangeiro a decisão de fornecer o visto, bem como a de entrada com base no visto concedido, é discricionária.

Segundo dados oficiais da Polícia Federal, dos 56.757 migrantes em 2016 no estado de Roraima que apresentaram documento venezuelano para ingresso em solo brasileiro, a quase totalidade deles, 55.965, ingressaram voluntariamente solicitando visto de turista. Descontando o número de saídas, em termos de saldo, de menos de sete mil pessoas que permaneceram nessa condição ao final de 2016, visto que o saldo era de 9.653 migrantes. O restante solicitou desde a entrada ou converteu sua situação para solicitante de refúgio, os quais atingiram no ano o número de 2.229 solicitações. Mesmo para 2017, no qual há o significativo aumento nas solicitações de Refúgio e de residência temporária com base na Resolução n. 126, há que se destacar que a maioria dos venezuelanos em Roraima ainda é classificada como migrante voluntário com visto de turista.

Em segundo lugar, dentro dessa categorização enquanto migração voluntária há os que buscam o visto de permanente, atingindo um total de 539 pessoas, demonstrando a enorme dificuldade em se buscarem formas mais acessíveis de regularização dentro das opções e da burocracia exigida pelo Estatuto do Estrangeiro. Por fim, para atestar essa dificuldade, dentro desse

enquadramento voluntário, o número de solicitações para vistos de trabalho foi de apenas 44 solicitações.

## **b) Refúgio**

Com o aumento da entrada de venezuelanos no Brasil, um dos dados oficiais que sofreu a maior variação, no sentido do seu aumento, foram as solicitações de refúgio feitos por esses nacionais, mais especificamente em Roraima. A realidade vivida pela Venezuela pode, sem dúvida, ser geradora de refugiados, entretanto, os dados obtidos por meio de inúmeras pesquisas destacam que as hipóteses clássicas que permitem o refúgio não se fazem presentes no quantitativo de solicitações.

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). (JUBILUT e MADUREIRA, 2014, p. 14)

As hipóteses do refúgio se referem a direitos pautados no avanço dos direitos humanos durante o século XX. No caso atual dos venezuelanos em Roraima, os migrantes visam salvaguardar direito à vida e à dignidade. Pelo que se percebe da pesquisa de campo, a maioria não se enquadraria no que convencionou proteger por meio da Convenção de 51.

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 frequente 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 (JUBILUT, 2007, p. 115).

Mesmo as hipóteses para a atual situação venezuelana, como a do temor em função de opinião política ou do pertencimento a certo grupo social, há pouca possibilidade de que exista tamanha perseguição para se atingirem os

números que as solicitações possuem até agora. Em 2014 foram realizados 4 (quatro) solicitações de refúgio por venezuelanos em Roraima, já em 2015 foram 230, em 2016 foram 2.229 e até meados de junho de 2017 os números chegam a 5.787 (G1, 2017).

Um dos fatores que explica esse substancial aumento é a já assinalada burocracia do Estatuto do Estrangeiro e seus altos custos de regularização, o qual não é acompanhado no caso das solicitações de refúgios, procedimento sem custos e garantidos, desde a sua realização, de regularidade migratória, permitindo a obtenção de documentos, tais como a carteira de trabalho (CTPS) e a utilização dos serviços públicos.

Entretanto, o cenário, atualmente, indica que a maior parte dos solicitantes não será reconhecido como refugiado, a não que as autoridades brasileiras enquadrem as pessoas dessa nacionalidade como sujeitas a uma grave e generalizada violação de direitos humanos, o que levaria a um quadro de aumento do número de reconhecimentos, pois a impossibilidade da obtenção de alimentos e medicamentos, situações que vem ocorrendo na Venezuela, constituem-se em na hipótese trazida pela lei brasileira derivada da Declaração de Cartagena (1984). A possibilidade dessa aplicação parece ser bastante improvável, tendo em vista as ações governamentais em relação ao contexto migratório atual. Vale ainda destacar que o reconhecimento dessa hipótese, apesar de prevista na lei, não se configura como um direito de fato, caracterizando-se como uma decisão discricionária por parte do governo brasileiro, possuindo uma aplicabilidade muito menor do que o necessário.

A decisão da aplicação do reconhecimento do refúgio em virtude de grave e generalizada violação de direitos humanos gera impactos diplomáticos bastante significativos, visto que a análise deixa de ser pautada, exclusivamente, em uma perspectiva individual do bem-fundado temor de perseguição, passando a contemplar a situação do local de origem do solicitante (JUBILUT, APOLINÁRIO e JAROCHINSKI SILVA, 2015), gerando impactos significativos na relação entre os dois países, tendo em vista o fato de serem nações fronteiriças, com relações históricas de vários níveis e pertencentes a organizações regionais comuns.

Algumas decisões sobre a solicitação de refúgio já foram divulgadas, entretanto, há uma grande dificuldade na obtenção desses dados, seja pelos critérios de proteção aos refugiados, seja pela dificuldade institucional do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) em manter bases minimamente aceitáveis de seus dados. O que se pode averiguar até agora é que de quase uma centena de pedidos analisados, apenas um terço tiveram suas solicitações reconhecidas.

As futuras decisões do CONARE acerca das solicitações recentes de refúgio realizadas pelos Venezuelanos deve levar em consideração cada caso individualmente, pois o cenário atual do país também pode contemplar as hipóteses estabelecidas pela Convenção de 1951. Mas, não há como negar que o principal motivador de as pessoas estarem em condições de total desabastecimento de alimentos e produtos de primeira necessidade, instando-as a migrarem para o Brasil, fato este capaz de ser contemplado na grave e generalizada violação de direitos humanos. Independente do posicionamento a ser tomado pelo órgão, pela concessão ou não do refúgio, não há como negar o fato de serem, em sua maioria, migrações focadas na busca por sobrevivência, devendo ser analisadas sob o prisma de uma migração forçada.

### **c) Migração Forçada**

Apesar dessa vulnerabilidade exigir um cuidado por parte dos locais de destino ou de passagem, esses venezuelanos enquadram-se naquele significativo de pessoas que se encontram em situação de migração forçada, que necessitam de proteção internacional, mas que não se encaixam nas hipóteses do único regime de proteção efetivamente existente atualmente para situações semelhantes que é o do Direito Internacional dos Refugiados (JUBILUT e MADUREIRA, 2014, p. 17).

Essa categoria de migrantes permanece situada em um limbo normativo, pois não possui norma protetiva específica. As normas atinentes à migração voluntária não lhes socorrem por serem demasiadamente burocráticas, ineficientes e desprovidas de maiores proteções no nível internacional, o que os deixa em uma situação de insegurança jurídica.

Naturalmente, em razão da maior proteção proporcionada pelo refúgio, os migrantes forçados, em um primeiro momento, socorrem-se do refúgio como meio de proteção. Essa opção, contudo, como bem destaca Jubilut e Madureira (2014), acaba gerando mais insegurança:

O desafio de proteção aos migrantes forçados não protegidos pelo Direito Internacional dos Refugiados impacta não somente sua própria proteção como também a dos refugiados e solicitantes de refúgio. Isso porque, em sendo a única forma obrigatória de proteção em caso de migração forçada, o instituto do refúgio passa a ser acionado em situações em que, pelos seus limites conceituais, não seria possível aplicá-lo. (JUBILUT e MADUREIRA, 2014, p. 17)

Dessa forma, os venezuelanos acabam ficando sujeitos a políticas delimitadas pelos próprios países ou por sistemas regionais, no caso o americano, o qual, apesar do avanço trazido pela Declaração de Cartagena e seus documentos posteriores, ainda possui uma aplicabilidade ainda centrada nas opções decididas pelos próprios Estados. Nesse sentido, Betts (2013, p. 5) pondera que

[t]he gap in rights and entitlements available to refugees compared with survival migrants fleeing serious deprivations is arbitrary. In theory, all survival migrants have rights under international human rights law. In many cases, these rights amount to an entitlement not to be returned to the country of origin when this implies the deprivation of certain rights. Yet, in contrast to the case of refugees, institutional mechanisms do not exist to ensure that such rights are made available in practice. No international organization takes on formal responsibility for protecting people with a human rights-based entitlement not to be returned home if they fall outside the refugee definition.

Ou seja, o uso desmedido do instituto do refúgio por migrantes forçados desguarnecidos de proteção do refúgio contribui para questionamento do instituto do refúgio e dos refugiados e mantendo-se o entendimento do CONARE sobre os migrantes dessa nacionalidade, a motivação não seria uma hipótese de refúgio como alguns venezuelanos estão tentando. Com essa afirmação, não se pretende, defender o desamparo aos migrantes forçados na situação aqui descrita ou em situações análogas, pelo contrário, o que se propõe é a discussão da falta de proteção específica e pré-definida dessa categoria de migrante extremamente vulnerável.

#### **d) A Resolução nº 126/2017 do CNlg**

A resolução nº 126/2017 surgiu a partir de uma iniciativa de órgãos da Sociedade Civil e governamentais que solicitaram ao CNlg alguma forma de resolução das dificuldades de enquadramento desse movimento migratório dentro das hipóteses trazidas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Sem dúvida, a medida adotada atendeu aos anseios dos signatários da carta, mas a análise dos seus efeitos demonstra um grau de efetividade bastante pequeno.

O primeiro ponto que merece ser destacado é o fato de que a resolução só surgiu após uma forte manifestação de diversos órgãos vinculados aos temas migratórios e de proteção aos Direitos Humanos. Além disso, a medida tardou bastante a ser seguida, pois o fluxo se inicia em 2015 e somente em 2017 a resolução foi estabelecida. Outro aspecto temporal foi a ausência de divulgação da medida, tanto que vários dias após a publicação é que foram realizadas as primeiras solicitações de visto temporário por parte dos migrantes venezuelanos.

Os dados comprovam essa dificuldade de divulgação, pois, ao mesmo tempo em que crescia vertiginosamente o número de solicitações de refúgio, em que em seis meses quase seis mil solicitações de refúgio foram realizadas, o número de solicitantes da regularidade oferecida pela resolução de nº 126/2017 era de apenas 124 pessoas. Outro empecilho, além da ausência de divulgação, foram os custos para se obter a regularização, pois, apesar da redução dos valores em relação à solicitação de regularidade pelo visto MERCOSUL, medida mais próxima do texto da resolução nº 126, ainda são proibitivos para a maior parte dos venezuelanos, visto que se trata de uma migração que foge da fome e que devido ao cenário de crise pelo qual passa a Venezuela, chegam muitas vezes sem recursos, em uma situação de grande vulnerabilidade econômica.

Ao chegarem ao Brasil, além das dificuldades de regularização migratória, eles acabam enfrentando as dificuldades de ingresso no mercado de trabalho fator característicos do momento atual da economia brasileira, agravados por estarem em um momento no qual o Brasil possui a maior taxa de desemprego dos últimos 15 anos e em uma localidade na qual os empregos públicos são as melhores opções de empregabilidade, setor em que eles não podem se inserir pela condição de serem migrantes.



Além do emprego, há uma enorme dificuldade na retirada dos recursos financeiros da Venezuela, em virtude da instabilidade política, fora o câmbio monetário, feito principalmente de modo paralelo, que não lhes é nada favorável. Apesar da resolução ter sido motivada pela realidade dos migrantes venezuelanos, a condição econômica não foi bem analisada no sentido de se garantir às pessoas o acesso ao direito e consequente obtenção de regularidade.

A questão do custo explica em parte o pequeno grau de sucesso da medida, não se tornando uma alternativa ao refúgio, o qual ainda é a forma de regularização mais utilizada e que, justamente, a resolução deseja evitar seu uso exagerado, pois o próprio preâmbulo da resolução salienta a existência de pessoas “que se encontram em situação migratória irregular no Brasil e aos quais não se aplica o instituto do refúgio para permanecer no país”. Conforme destacado pelo trecho, o refúgio só deve ser aplicado aos que a ele fazem jus, pois é uma proteção pensada para pessoas em vulnerabilidade extrema e que necessitam de um maior cuidado, fora o fato de ter entre suas ações medidas que necessitam de um maior envolvimento do Estado brasileiro que as medidas propostas pelo do CNlg.

Em virtude do impeditivo representado pelos custos, o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública da União (DPU) ingressaram com uma ação no sentido de solicitar a isenção da cobrança de taxas para os solicitantes de residência temporária com base na resolução, a qual foi obtida em decisão de caráter liminar no final do mês de julho. Ainda não existem dados para avaliar o impacto de tal medida, entretanto, é provável gratuidade de taxas gere ao aumento da utilização desse mecanismo.

Entretanto, há que se problematizar alguns pontos dessa medida, justamente dela ter sido obtida por via judicial. Em primeiro, há que se destacar o fato dessa decisão judicial possuir caráter liminar, algo que, por si só, já representa uma grande vulnerabilidade em termos jurídicos, visto que ela pode ser revogada a qualquer momento, pois não possui uma característica terminativa.

O segundo ponto é o fato de que essa decisão não se configura como uma política migratória, pois não é oriunda dos órgãos com competência para

isso, refletindo a inadequação das medidas propostas pelos formuladores das medidas migratórias, os quais não se atentaram para o cenário de enorme vulnerabilidade nos quais se encontram os migrantes que chegam pela fronteira entre Venezuela e Brasil, que têm fugido de uma crise política e social com impactos muito intensos sobre as condições econômicas dos envolvidos nesse fluxo.

Nas pesquisas realizadas com os migrantes venezuelanos em Roraima, observa-se que a maioria utiliza o refúgio como uma forma de obter a regularização migratória e a consequente obtenção de documentos, não possuindo uma clara motivação de obter proteção frente a perseguições eventualmente sofridas em seu país de origem ou por um bem fundado temor de perseguição. O cenário é tão evidente que algumas das obrigações dos que solicitam refúgio, como não poderem retornar ao local em que possuem o fundado temor de alguma forma de perseguição é desconhecido ou ignorado por uma parcela significativa dessas pessoas, as quais, em diversas entrevistas, alegam ter que retornar em breve para a Venezuela para resolver algumas demandas.

Outro ponto a ser destacado também aparece no preâmbulo da resolução, o qual destaca a necessidade de melhorar as condições de obtenção da regularidade no Brasil, assim como a intenção de obter uma melhor adequação da utilização do refúgio por parte dos que chegam ao país. Informações obtidas junto à Polícia Federal destacam que pessoas que se encontram em situação irregular no território brasileiro não podem solicitar a residência temporária com base no texto da resolução, fato esse que por si só demonstra um grande equívoco na aplicação, já que um dos objetivos do texto da resolução é combater a irregularidade. Esse equívoco de exigir a regularidade para obter a residência temporária pode gerar mais um complicador, pois quem desejar solicitar a residência temporária poderá solicitar o refúgio para se regularizar e depois disso pedir a conversão na residência temporária, conforme possibilidade oferecida no texto normativo, o que aumentaria a burocracia para a obtenção da previsão normativa.

Entretanto, em termos de gestão migratória, a maior falha da resolução é a exigência de que os beneficiados pelo texto tenham feitos movimentos

migratórios “por via terrestre” (Brasil, 2017b), pois o simples fato de um indivíduo ter utilizado um avião para adentrar no Brasil faz com que ele seja discriminado pela resolução, colocando pessoas em situações semelhantes, o que circulou por via terrestre e o de via aérea, sujeitas a tratamentos distintos.

Essa exigência ainda estabelece um cenário no qual as autoridades brasileiras presentes em Pacaraima, cidade brasileira fronteiriça com a Venezuela e que possui o único canal de comunicação terrestre regular com o país vizinho, ou Boa Vista, capital de Roraima, local onde a maioria das autoridades brasileiras com atuação nessa fronteira está localizada, tenham que necessariamente interagir com esses migrantes, mesmo que eles anseiem ir a outros locais do Brasil, gerando uma desnecessária rota por uma localidade pouco provida de uma burocracia estatal preparada para lidar com o tema.

Em relação a vinculação da resolução com outras medidas previstas em documentos internacionais, chama a atenção o fato de que no texto da Resolução nº 126 há comentários sobre os compromissos internacionais firmados pelo Brasil, mas em nenhum momento se destaca a necessidade de avanço nesses acordos, tais como o a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, documento esse que significaria um avanço capaz de conferir proteção e segurança para vários desses migrantes.

A opção da resolução é coerente com a tradição do Brasil tem optado para situações como a do atual fluxo de venezuelanos, optando por soluções pontuais para casos específicos (CORREA, 2015). Entretanto, em algumas situações, essa opção pode contribuir para gerar regimes distintos para pessoas em situações semelhantes, algo que se afasta de um ideal de Justiça e de proteção aos vulneráveis.

Por fim, apesar da resolução surgir a partir de uma boa iniciativa materializada na carta endereçada ao CNlg, o texto continua padecendo do mesmo problema de natureza de todas as resoluções do órgão, a precariedade, pois elas podem ser revogadas a qualquer tempo ou não serem renovadas após o seu termo. Em um momento em que se aguarda a regulação da nova lei de migração, não há como se prever como e quais as medidas que serão adotadas para tratar desse fluxo específico, o qual não deverá diminuir no curto prazo,

pois as tensões políticas e as dificuldades econômicas na Venezuela não permitem pensar em previsões otimistas em termos temporais, mantendo o fluxo para o Brasil.

### **Conclusão**

A situação dos venezuelanos é um caso migração forçada que se encontra no limbo normativo. O problema é a descobrir a solução humanitária e diplomática a ser dada aos venezuelanos solicitantes de refúgio. Adequar o visto humanitário à realidade da migração venezuelana é uma medida que pode ser pensada em termos emergenciais, mas que não pode se transformar em uma opção que necessita de vontade governamental para ser tomada, além de depender de medidas judiciais para possuírem o mínimo de aplicabilidade.

Essa questão já era aventada pelos estudiosos e negligenciada pelas autoridades migratórias, nas quais se percebem, não só no Brasil, como na maior parte do mundo, a ausência de interesse no trato da questão e na construção de um sistema protetivo para os migrantes forçados não inseridos na proteção aos refugiados.

A dificuldade de regularização em virtude do conteúdo específico desse fluxo faz com que esse grupo de migrantes seja mais suscetível a exploração laboral, sexual ou de outro tipo, pois além das condições de miserabilidade da qual fugiram, não conseguem encontrar no local de destino um sistema protetivo que os resguarde, já que não encontrarem guarida em um dos modelos de regularização ofertados pelo Estado.

Obviamente, as ações para enfrentar essa realidade devem atacar as causas desse tipo de deslocamento, entretanto, como esse tipo de ação depende da configuração de medidas internacionais, com o objetivo de buscar resguardar a dignidade desses migrantes, os países de destino devem estabelecer medidas garantidoras de proteção a esses segmentos vulneráveis, dentro dos parâmetros da dignidade humana.

Defende-se que tais medidas sejam previstas em lei e não em regulamentos que mantêm a precariedade como característica. Somente dessa forma, tanto refugiados como migrantes forçados poderão usufruir da proteção

adequada às suas necessidades, não necessitando permanecer, como estão hoje os venezuelanos, à espera de soluções mais adequadas.

### **Bibliografia**

Análisis y documentos: evolucion historica de las migraciones en Venezuela – Breve recuento. *Aldea Mundo*. San Cristobal, v. 11, n. 22, dic. 2006 . Disponível em:

<[http://www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1316-67272006000200009&lng=es&nrm=iso](http://www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-67272006000200009&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em 15 de janeiro de 2017.

BETTS, Alexander. *Failed Governance and The Crises of Displacement*. Nova York, Cornell University, 2013.

BRASIL. Lei nº 13445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Lei de Migração. Brasília, 24 de maio 2017a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm#art125](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm#art125)>. Acesso em: 14 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 126, de 02 de março de 2017. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Resolução Normativa Cnig Nº 126. Brasília, 3 de março de 2017b. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=88&data=03/03/2017>>. Acesso em: 15 de julho de 2017

CORREA, Mariana Almeida Silveira et al. Migração por Sobrevivência: Soluções Brasileiras. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*. Brasília , v. 23, n. 44, p. 221-236, jun/dez 2015.

DÁVILA MENDOZA, Dora. Familias y migraciones en Venezuela: apuntes para una historia social. *Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas*. 2015, n. 15. Disponível em: <<http://revistas.um.es/navegamerica>>. Acesso em 14 de janeiro de 2017.

FREITEZ, Anitza. La emigración desde Venezuela en la última década. *Temas Coyunturales*, n. 63, p. 11-38, jul 2011.

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

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, v. 22, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de O. S.; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. 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. (coords.). *Coleção Direito Internacional Multifacetado – Direitos Humanos, Guerra e Paz*. Curitiba: Juruá, 2014, p. 173-198.

MARINGONI, Gilberto. *A revolução venezuelana*. São Paulo: UNESP, 2009.

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](https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_irmarosita.pdf)>. Acesso em 18 de agosto de 2017.

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

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*. REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. Curitiba: Juruá, 2015, p. 55-66.

SIMÕES, G.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MOREIRA, E.; CAMARGO, J. *Resumo executivo – Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil*. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: CNIg, 2017.