MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
Faculdade de Direito e Relações Internacionais
Programa de Pós-graduação em Fronteira e Direitos Humanos
Direitos Humanos, Cidadania e Fronteiras

JOÃO LUCAS ZANONI DA SILVA

# A IMIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL: do ingresso em Pacaraima – RR ao início da interiorização em Dourados – MS

**DOURADOS – MS**

**2020**

JOÃO LUCAS ZANONI DA SILVA

# A IMIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL: do ingresso em Pacaraima – RR ao início da interiorização em Dourados – MS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Fronteiras e Direitos Humanos (PPG-FDh), ofertado pela Faculdade de Direito e Relações Internacionais (FADIR) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos.

Área de concentração: Interdisciplinar.

Linha de pesquisa: Direitos Humanos, Cidadania e Fronteiras.

Orientador: Professor Dr. César Augusto Silva da Silva.

**DOURADOS – MS**

**2020**

**TERMO DE APROVAÇÃO**

Primeira e terceira seção da dissertação intitulada de: *A Imigração Venezuelana para o Brasil: do ingresso em Pacaraima – RR ao início da interiorização em Dourados – MS*, apresentada por João Lucas Zanoni da Silva, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos, do Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados, aos membros da banca examinadora composta por

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. César Augusto Silva da Silva (UFMS) – Membro Titular (Orientador)

_____

Profª. Drª. Verônica Maria Bezerra Guimarães (UFGD) – Membro Titular

_____

Prof. Dr. Gustavo da Frota Simões (UFRR) – Membro Titular

_____

Prof. Drª Liana Amin Lima da Silva (UFGD) – Membro Suplente

_____

Prof. Drª. Lilian Mitsuko Yamamoto (USP) – Membro Suplente

Dourados (MS), 27 de março de 2020.

Dedico este trabalho aos **imigrantes venezuelanos** que deixaram seus lares forçadamente em busca de meios para assegurar sua sobrevivência e aos membros do **Projeto Acolhida** que desempenham um importante papel humanitário em prol dessas pessoas.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por ter me permitido trilhar meu caminho de tal forma que todos os meus sonhos se tornassem realidade, mesmo que em momentos e maneiras inesperadas e por todas as pessoas que ele colocou em minha vida ao longo desta caminhada.

Agradeço ao Professor Dr. César Augusto Silva da Silva por não só ser meu orientador, mas um amigo querido que nunca deixou de acreditar em mim, me incentivando e apoiando durante toda a trajetória acadêmica.

A amiga e Professora Drª Liana Amin Lima da Silva, com quem realizei meu estágio de docência, parte essencial de minha formação como professor, sempre disposta a ajudar em todas as etapas desta jornada pelo simples prazer de ajudar.

Ao Professor Dr. Gustavo de Souza Preussler, coordenador do Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos pela motivação, dedicação e disponibilidade.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pelo apoio a realização desta pesquisa.

A todos os professores e técnicos do Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados.

A todos os membros do Projeto Acolhida de Imigrantes Venezuelanos de Dourados, os quais desempenham um importante papel humanitário no auxílio e na integração local dessas pessoas, em especial ao Maykon, Fátima, Odair, Nena e Silvana. Obrigado pela confiança e por me deixarem ser membro desse Projeto.

Agradeço aos meus pais, os quais nunca mediram esforços para que eu chegasse até o fim desta etapa, pelo carinho e apoio, por sempre me acompanharem e me incentivarem me mostrando que sou capaz de conseguir cada um dos meus objetivos. Obrigado por terem sido o meu porto seguro nos momentos de tempestade.

Agradeço aos meus avós pela simplicidade, preocupação e carinho, buscando sempre estarem presentes em minha vida.

Agradeço aos meus amigos e colegas pelo apoio constante e pela ajuda, em especial aos meus amigos Edwaldo (Guga), Priscila, Francielle, Adriana, Liza, Luzia, Carla, Ariane, Milena, Ana Cláudia, Stella, João Vitor e Íkaro, pelas alegrias e momentos difíceis que compartilhamos, pelo incentivo recíproco quando tudo parecia estar perdido. Que nossa amizade vença a distância e permanece forte por muitos anos.

Agradeço também a todos os colegas do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e da Organização Internacional para as Migrações.

[...] *Me callo la* boca porque sou migrante,
eles não entendem quando eu digo:
ouvido,
recuerdo,
DEMOCRACIA sem acento ortográfico,
Sem pausa,
Sem joelhos no chão,
Sem exclusão [...]
(Rosana Daza de Garcia, 2019)

SILVA, João Lucas Zanoni da. **A Imigração Venezuelana para o Brasil: do ingresso em Pacaraima – RR ao início da interiorização em Dourados – MS.** 2020. 245f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos – Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, 2019.

## RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo analisar as possíveis causas motivadoras da migração forçada venezuelana para distintos Estados americanos e as políticas públicas implementadas pelo Brasil para recepcionar e assegurar a proteção jurídica dos imigrantes venezuelanos em território nacional, em atenção à isonomia substancial e à situação de extrema vulnerabilidade de tais indivíduos, bem como a integração local deles no município de Dourados MS. Para tanto, empregou-se os métodos dedutivo qualitativo e histórico e realizou-se uma pesquisa exploratória dividida em duas etapas. Na primeira fez-se uma pesquisa de referencial bibliográfico e documental direto e indireto e na segunda contrastou-se os dados referentes ao conjunto normativo jurídico destinado a assegurar a proteção aos direitos humanos de migrantes e refugiados e as peculiaridades do referido grupo de imigrantes, a fim de evidenciar como se deu o reconhecimento da qualidade jurídica de refugiado dos imigrantes venezuelanos advindos ao Brasil e as políticas públicas desenvolvidas para recepcioná-los. Por fim, concluiu-se que, embora os instrumentos jurídicos internacionais e nacionais vigentes no Brasil possam propiciar a regularização migratória dessas pessoas e lhes oportunizar a mobilidade de forma assistida, tais instrumentos não lhes garantem o total acesso a direitos humanos e à integração local.

**Palavras-Chave:** Crise humanitária; Imigrantes venezuelanos; Refugiados; Operação Acolhida; Interiorização.

SILVA, João Lucas Zanoni da. **Venezuelan Immigration to Brazil: from entering Pacaraima – RR to the beginning of interiorization in Dourados – MS.** 2020. 245f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos – Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, 2019.

## ABSTRACT

This thesis aims to analyze the possible motivating causes of forced Venezuelan migration to the different American States and the public policies implemented by Brazil to receive and ensure the legal protection of Venezuelan immigrants in the national territory, in attention to the substantial isonomy and the situation of the extreme vulnerability of such individuals, as well as their local integration in the municipality of Dourados – MS. For that, the qualitative and historical deductive methods were used and exploratory research was carried out divided into two stages. In the first, a direct and indirect bibliographic and documentary reference research was made, and in the second, the data related to the legal normative set intended to ensure the protection of the human rights of migrants and refugees and the peculiarities of this group of immigrants were contrasted to show how happened the recognition of the legal quality of refugee of Venezuelan immigrants coming to Brazil and the public policies developed to receive them. Finally, it was concluded that although the international and national legal instruments in force in Brazil may provide for the migratory regularization of these persons and provide them with the opportunity for assisted mobility, such instruments do not guarantee their full access to human rights and local integration.

**Key-words:** Humanitarian crisis; Venezuelan immigrants; Refugees; Operation Shelter; Internalization.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

**Figura 1 –** Região do Ingresso de Venezuelanos no Brasil.....122
**Figura 2 –** Construções Realizadas pela Operação Acolhida em Pacaraima e Boa Vista.....134
**Figura 3 –** Modalidades de Interiorização.....136
**Figura 4 –** Deslocamento dos Venezuelanos Interiorizados em Dourados.....161
**Figura 5 –** Processo de Triagem para a Contração dos Venezuelanos.....158

### TABELAS

**Tabela 1 –** Órgãos, Organizações e Entidades que atuam em cooperação com a Operação Acolhida.....132

### GRÁFICOS

**Gráfico 1 –** Número Total de Venezuelanos Interiorizados até junho de 2019 .....137
**Gráfico 2 –** Percentual de Venezuelanos Interiorizados em Cada Modalidade.....138
**Gráfico 3 –** Sexo e Idade dos Venezuelanos Interiorizados.....138
**Gráfico 4 –** Deslocamento Individual ou em Grupo Familiar.....139
**Gráfico 5 –** Venezuelanos Interiorizados com Empregos pelo Projeto Acolhida.....160
**Gráfico 6 –** Imigrantes Venezuelanos Interiorizados pelo Projeto Acolhida.....169
**Gráfico 7 –** Sexo dos Imigrantes Venezuelanos Interiorizados pelo Projeto Acolhida.....169
**Gráfico 8 –** Sexo dos Venezuelanos Advindos na Quinta Etapa de Interiorização.....170

## LISTA DE ABREVIAÇÕES E SIGLAS

**ACNUDH** – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

**ACNUR** – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

**ACO** – Ação Civil Originária

**Cadastro Único** – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

**CENTROS POPs** – Centros de Referência Especializados para a População de Rua

**CERMA** – Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas

**CIDH** – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

**CNE** – Conselho Nacional Eleitoral

**CMA** – Comando Militar da Amazônia

**CMO** – Comando Militar do Oeste

**CONARE** – Comitê Nacional para Refugiados

**CNIg** – Conselho Nacional de Imigração

**COTER** – Comando de Operações Terrestres

**CPF** – Cadastro de Pessoas Físicas

**CRAS** – Centros de Referência de Assistência Social

**CREAS** – Centros Especializados de Assistência Social

**CSVM** – Cátedra Sérgio Viera de Mello

**CSVM/UFGD** – Cátedra Sérgio Viera de Mello da Universidade Federal da Grande Dourados

**CTPS** – Carteira de Trabalho e Previdência Social

**CTV** – Comunidade Tempo e Vida

**CVP** – Corporación Venezolana del Petróleo

**Delemig** – Delegacia de Imigração

**Disque 100** – Disque Direitos Humanos

**DPOM** – Diretriz de Planejamento Operacional Militar

**DPU** – Defensoria Pública da União

**ENEM** – Exame Nacional do Ensino Médio

**FAB** – Força Aérea Brasileira

**GLO** – Garantia da Lei e da Ordem

**HGR** – Hospital Geral de Roraima

**HRW** – Human Rights Watch

**IBOPE** – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística

**IF/MS** – Instituto Federal de Mato Grosso do Sul

**IMDH** – Instituto Migrações e Direitos Humanos

**MD** – Ministério da Defesa

**MDU** – Mesa de Unidade Democrática

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social

**MERCOSUL** – Mercado Comum do Sul

**MP** – Medida Provisória

**MPE** – Ministério Público Estadual

**MPF** – Ministério Público Federal

**MPT** – Ministério Público do Trabalho

**MUD** – Mesa Unidade Democrática

**MVR** – Movimento V República

**OBMigra** – Observatório das Migrações Internacionais

**OEA** – Organização dos Estados Americanos

**ONGs** – Organizações Não-Governamentais

**OIM** – Organização Internacional para as Migrações

**OMS** – Organização Mundial da Saúde

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**OPAS** – Organização Pan-americana de Saúde

**OPEP** – Organização dos Países Exploradores de Petróleo

**PIDs** – Pessoas Internamente Deslocadas

**PDVSA** – Petróleos de Venezuela

**Petroven** – Petróleos de Venezuela

**PF** – Polícia Federal

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PIDCP** – Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966

**PRF** – Polícia Rodoviária Federal

**PSUV** – Partido Socialista Unido da Venezuela

**RNE** – Registro Nacional de Estrangeiro

**RNM** – Registro Nacional Migratório

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**SUS** – Sistema Único de Saúde

**TSJ** – Tribunal Supremo de Justiça

**UE** – União Europeia

**UFGD** – Universidade Federal da Grande Dourados

**UFRR** – Universidade Federal de Roraima

**UNAIDS** – Programa conjunto das Nações Unidas sobre o HIV/AIDS

**UNASUL** – União de Nações Sul-Americanas

**UFMS** – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

**UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância

**UNRWA** – Agência das Nações Unidas para Refugiados Palestinos

**SUMÁRIO**

**1 INTRODUÇÃO** ..... 13

**2 A EXPLORAÇÃO DO OURO NEGRO E A CRISE HUMANITÁRIA** ..... 23

**2.1 A descoberta do petróleo e a instauração do modelo econômico rentista venezuelano** ..... 24

**2.2 Os impactos econômicos do modelo econômico rentista** ..... 29

**2.3 A política chavista e a ruptura dos princípios democráticos** ..... 36

**2.4 O Estado de Exceção e a desestabilidade social** ..... 53

**3 O MOVIMENTO MIGRATÓRIO FORÇADO VENEZUELANO E SUA SECURITIZAÇÃO** ..... 67

**3.1 Migrantes forçados** ..... 68

3.1.1 Refugiados ..... 77

3.1.2 Apátridas ..... 85

**3.2 A securitização da imigração venezuelana** ..... 92

3.2.1 Securitização e segurança societal sob o enfoque da Escola de Copenhague ..... 93

3.2.2 A securitização do fenômeno da imigração venezuelana ..... 114

**4 A IMIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL** ..... 120

**4.1 A recepção dos imigrantes venezuelanos pela Operação Acolhida** ..... 120

**4.2 A Ação Civil Originária nº 3.121** ..... 143

**4.3 A interiorização dos imigrantes venezuelanos em Dourados – MS** ..... 152

4.3.1 A contração e a recepção dos imigrantes venezuelanos em Dourados – MS ..... 156

4.3.2 Aspectos da integração dos imigrantes venezuelanos em Dourados – MS. ..... 180

**5 CONSIDERAÇÕES FINAIS** ..... 205

**6 REFERÊNCIAS** ..... 222

**ANEXOS** ..... 245

**ANEXO A – Informe de Reunificação Familiar** ..... 245

# 1 INTRODUÇÃO

Contemporaneamente evidencia-se a propagação dos debates relativos às denominadas crises migratórias, as quais afetam minimamente o continente europeu e assolam alguns Estados localizados no continente africano e americano, tanto no ambiente acadêmico quanto nos mais diversificados meios de comunicação em massa. E, ainda, há a propagação de discursos de ódio, xenófobos e de movimentos nacionalistas e extremistas em detrimento dos refugiados, migrantes por causas humanitárias e imigrantes, atrelados ao recrudescimento das fronteiras dos Estados nacionais, ao aumento das políticas de securitização e às fragilidades das políticas públicas implementadas pelos Estados para auxiliar esses indivíduos, em sua integração local.

Neste sentido, a pesquisa adota o conceito de crise em sua variável dialética pautado nas concepções de Abbagnano (2007, p. 259) e Banzella, Tomporoski e Borguesan, (2017, p. 79), segundo as quais crise consiste em um movimento desestabilizador da ordem vital individual ou social, marcado por um período de incertezas e de inseguranças que requer esforços significativos para sua superação, o qual se mostra como um novo estágio, como síntese que marca a nova ordem vital e social. Por seu turno, conceito de imigrante utilizado é aquele contido no artigo 1º, §1º, inciso II, da Lei nº 13.445/17 – nova Lei de Migração, o qual denomina de imigrantes as pessoas nacionais de outros países ou apátridas que trabalham ou residam e se estabeleçam temporária ou definitivamente no Brasil.

Já a terminologia solicitantes de refúgio é empregada para designar as pessoas que ao serem compelidas a deixarem os seus Estados de origem ou de residência habitual, solicitam às autoridades competentes do Estado, ao qual se destinaram, serem reconhecidas como refugiadas, mas que ainda não tiveram suas solicitações avaliadas definitivamente pelos sistemas nacionais de proteção e refúgio (ACNUR, 2020).

Com relação ao conceito de refugiado empregado neste estudo, verifica-se ser aquele consagrado no artigo 1º, seção A, §2º, da Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, no artigo 1º, § 2º, do Protocolo Adicional de Nova York de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, ambos da Organização das Nações Unidas (ONU), na conclusão terceira, da seção III, da Declaração de Cartagena de 1984, no âmbito das Américas e no artigo 1º, inciso III, da Lei nº 9.474/97 – o Estatuto dos Refugiados do Brasil. Desse modo, os refugiados são categorizados conforme os parâmetros internacionais e nacionais como migrantes forçados que cruzam as fronteiras dos seus Estados de origem ou de residência habitual em busca de proteção contra perseguições sistemáticas fundamentadas nas cinco áreas elucidadas pela legislação: raça, religião, nacionalidade, grupo social e opinião política e

também contra a violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos e a grave e generalizada violação de direitos humanos. Por sua vez, o conceito de violação de direitos humanos, aqui adotado, se refere à transgressão de direitos humanos assegurados em âmbito internacional e nacional seja pela ação ou omissão dos Estados, de seus agentes e de pessoas físicas.

Além disso, conforme Bucci (2006, p. 36) entende-se por política pública o programa de ação governamental resultante de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, como, por exemplo, os processos eleitorais, de planejamento, de governo, orçamentário, legislativo, administrativo, judicial, com o intuito de coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Isto é, a política pública deve buscar a concretização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Já a integração local é compreendida pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados como um processo complexo e gradual, com dimensões legais e econômicas, sociais e culturais que institui demandas consideráveis ao indivíduo e a sociedade que o acolhe. Além disso, ela é vislumbrada em um Estado de asilo como uma das soluções duradouras, por meio das quais os refugiados podem reconstruir suas vidas (ACNUR, 2020).

Por derradeiro, o conceito de xenofobia empregado neste estudo é aquele contido no Glossário Sobre Migração, da Organização Internacional para as Migrações (OIM), segundo o qual a xenofobia vem a ser uma atitude, preconceito ou comportamento que rechaça, exclui e, frequentemente, menospreza pessoas com base na percepção de que são estranhas e estrangeiras no tocante à comunidade, à sociedade ou à identidade nacional (OIM, 2009).

De acordo com ACNUR (2019), em seu relatório Tendências Globais do Deslocamento Forçado em 2018 (*Global Trends Forced Displacement in 2018*), o número de pessoas deslocadas forçadamente, em virtude de perseguições, conflitos, violência ou violação de direitos humanos no mundo, até o fim do referido ano, perfez o total de 70,8 milhões de indivíduos, sendo que desse total 25,9 milhões são refugiadas, dentre as quais 20,4 milhões estão sob o mandato do próprio Alto Comissariado e os outros 5,5 milhões estão sob a proteção da Agência das Nações Unidas para Refugiados Palestinos (UNRWA).

Correlatamente a esse contexto mundial, nota-se na República Bolivariana da Venezuela, a partir de 2013, a ocorrência simultânea de crises econômica, política e social que culminaram numa crise humanitária tridimensional, a qual se acentuou entre os anos de 2015 a

2019 e motivou a emigração de nacionais venezuelanos para diversos Estados americanos, dentre os quais se destacam a Colômbia, o Peru, o Equador, o Chile e o Brasil.

Assim sendo, observa-se que mais de 4,2 milhões de nacionais venezuelanos já deixaram o seu Estado de origem, sendo que a Colômbia já recebeu mais de 1,2 milhão desses indivíduos, o Peru mais de 800 mil, o Equador 263 mil e o Chile mais de 288 mil. Enquanto no Brasil, desde 2015, o quantitativo de imigrantes venezuelanos que aqui ingressaram e permaneceram perfez um total de mais de 168 mil indivíduos (OIM, 2019a).

Verifica-se também que a maior parte dos nacionais venezuelanos tem ingressado no território brasileiro pela fronteira seca entre o Brasil e a Venezuela, entre a cidade brasileira de Pacaraima, situada no estado federativo de Roraima e a cidade venezuelana de Santa Elena de Uairén, localizada no estado de Bolívar, em uma situação de extrema vulnerabilidade, em conformidade com a pesquisa denominada de "Perfil Sociolaboral da Imigração Venezuelana" realizada por uma ação conjunta da Universidade Federal de Roraima (UFRR), da Cátedra Sérgio Viera de Mello (CSVM), do ACNUR e do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) (SIMÕES, 2017).

Devido à chegada desse fluxo migratório na República Federativa do Brasil, há um crescimento do número de solicitantes de refúgio venezuelanos, os quais em âmbito nacional, em 2015, eram de 829; em 2016, subiram para 3.368; em junho de 2017, alcançaram o total de 7.600 (SIMÕES, 2017, p. 21); em novembro de 2018, perfizeram o quantitativo de 17.865 solicitantes (BRASIL, 2018a) e em abril de 2019, foram contabilizadas 99.858 solicitações de refúgio ativas (BRASIL, 2019a).

Com base nisso, depreende-se que esses imigrantes se deslocam de seu Estado de origem, em direção ao Brasil, em busca de melhores condições de vida e esse acentuado movimento tem colocado em pauta o questionamento acerca dos instrumentos jurídicos vigentes no Estado brasileiro, no que tange ao reconhecimento de seu status jurídico de refugiado e sobre a existência de políticas públicas aptas a lhes auxiliar.

Atrelado a esse contexto, o Governo Federal brasileiro tomou medidas mais incisivas para gerir esse fluxo migratório no estado de Roraima, somente a partir de março de 2018, as quais culminaram na criação da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, conhecida por Operação Acolhida. Tal Força-Tarefa tem sua atuação embasada no tripé: a) ordenamento da fronteira, b) abrigamento e c) interiorização – processo que consiste na realocação de imigrantes venezuelanos para outros estados federativos nas modalidades de "abrigo a abrigo", reunificação familiar, oferta de emprego sinalizada, sociedade civil e reunião social, visando

desafogar o estado de Roraima e que é vislumbrado como a solução de caráter preferencial e exclusivista proposta pelo Governo Federal.

Além disso, evidencia-se o fato de o município de Dourados, localizado no estado de Mato Grosso do Sul, estar participando de tal processo de interiorização, sendo o segundo município brasileiro, até o final de junho de 2019, a recepcionar mais imigrantes venezuelanos, num total de 787 (OIM, 2019b), dos quais 623 foram recepcionados com o auxílio de um projeto humanitário, denominado de Projeto Acolhida, criado pela Caritas Diocesana de Dourados, pela Igreja Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (Mórmons) e pela Igreja Metodista.

Mediante o contexto de crise humanitária que assola a Venezuela e impulsiona o deslocamento de seus nacionais para outros Estados, com destaque para o Brasil, ainda ser um fenômeno em desenvolvimento, optou-se por desenvolver um estudo, cuja a análise se limita ao período compreendido entre janeiro de 2015 a 5 de julho de 2019, data essa na qual houve a publicação do relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) sobre a violação de direitos humanos na Venezuela, o qual se coaduna com as concepções aqui apresentadas.

Em atenção a tal contexto, busca-se responder ao seguinte questionamento: frente ao atual deslocamento massivo de nacionais venezuelanos para alguns Estados americanos e para o Brasil, com destaque para o município de Dourados – MS, até que ponto os instrumentos legais internacionais e nacionais vigentes no Estado brasileiro poderiam assegurar a proteção, a integração local e o total acesso aos direitos humanos desses imigrantes venezuelanos que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade?

A hipótese principal levantada por este estudo considera que embora existam instrumentos jurídicos internacionais e nacionais vigentes no Estado brasileiro aptos a propiciar a regularização migratória dos nacionais venezuelanos, seja como portadores de autorizações de residência temporária ou como refugiados, e consequentemente, lhes proteger e lhes oportunizar a mobilidade de forma assistida, eles não lhes garantem o total acesso aos direitos humanos e à integração local.

O objetivo geral desta investigação é analisar as possíveis causas motivadoras da migração forçada venezuelana para distintos Estados americanos e as políticas públicas implementadas pelo Brasil para recepcionar e assegurar a proteção jurídica dos imigrantes venezuelanos em território nacional, em atenção à isonomia substancial e à situação de extrema vulnerabilidade de tais indivíduos, bem como a integração local deles no município de Dourados MS.

Para atender ao objetivo geral, ao problema de pesquisa, e a hipótese ora propostos, o tema será abordado a partir de três objetivos específicos, quais sejam: a) delinear um panorama das crises econômica, política e social que simultaneamente vêm atingindo a Venezuela, no período compreendido entre janeiro de 2013 a 5 de julho de 2019, e que culminaram na instauração de uma crise humanitária tridimensional motivadora do deslocamento forçado de seus nacionais para a Colômbia, o Peru, o Equador, o Chile e o Brasil; b) verificar a existência de instrumentos normativos e de políticas públicas no ordenamento jurídico brasileiro aptos a recepcionar os imigrantes venezuelanos em território nacional e lhes assegurar proteção, frente a sua condição de vulnerabilidade, bem como reconhecer o seu status jurídico de refugiado devido à grave e generalizada violação de direitos humanos; c) discorrer sobre as ações da Operação Acolhida, no que tange àquelas voltadas para a interiorização dos imigrantes venezuelanos, com a participação da sociedade civil organizada sob a égide do Projeto Acolhida, no município de Dourados – MS.

Em consonância com o exposto, ressalta-se que as diretrizes políticas, legislativas e normativas e as pesquisas que tratam, ainda que indiretamente, sobre algum aspecto da temática aqui abordada são recentes e lacunares, demonstrando que o estudo da imigração venezuelana para o Brasil, em específico para o município de Dourados – MS, é um fenômeno social complexo em desenvolvimento, o qual instiga os estudiosos tanto na esfera de atuação política quanto na seara acadêmica.

Desse modo, a eleição do movimento migratório forçado venezuelano e a consequente interiorização de alguns venezuelanos no município de Dourados – MS, ao longo do período supracitado, como foco desta dissertação permite o reconhecimento de fragilidades, de instabilidades e de desafios que surgem na aproximação de um objeto de estudo que ainda está acontecendo e não fora completamente sistematizado e muito estudado/explorado, mas, justamente em razão disso, instiga a realização de uma investigação pautada na busca por respostas para as possíveis perguntas a serem formuladas por este estudo dentre tantas outras que norteiam à temática.

Mediante ao exposto, esta pesquisa se justifica, primeiro, em razão de sua relevância temática, de seu ineditismo, bem como devido à sua delimitação geográfica, vinculada à dificuldade de se estabelecer uma análise embasada em outros movimentos migratórios já vindos para o território nacional, como apregoa Silva (2018b, p. 648), e para o município de Dourados – MS.

Segundo, devido a sua relevância acadêmica, porque antes de se discorrer sobre a possibilidade do reconhecimento do status jurídico de refugiado dos imigrantes venezuelanos

advindos ao Brasil a partir e 2015, deve-se analisar os efeitos da Resolução Normativa nº 126/17, publicada em 3 de março de 2017, pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), a fim de verificar se a adoção dessa política migratória pelo Estado brasileiro pode, de fato, auxiliar esses indivíduos em extrema situação de vulnerabilidade, uma vez que Silva (2018b, p. 648) afirma que a referida resolução não logrou atingir um nível de efetividade elevado. E, diante disso, é necessário voltar o foco para o ordenamento jurídico brasileiro, a fim de verificar quais e como os instrumentos jurídicos poderão assegurar a proteção desses indivíduos em território nacional, em atenção à sua isonomia substancial.

Terceiro, a pesquisa é justificada por sua relevância social devido à necessidade de um estudo que discorra sobre o processo de interiorização dos imigrantes venezuelanos no Brasil, com especial desataque para o processo ocorrido no município de Dourados – MS.

No tocante a metodologia utilizada para o desenvolvimento deste estudo, observa-se, com base na concepção de Cervo e Bervian, que método compreende "a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um fim dado ou resultado desejado". Ainda segundo esses autores, "entende-se por método o conjunto de processos que o espírito humano deve empregar na investigação e demonstração da verdade" (CERVO e BERVIAN, 1978, p. 17).

Assim sendo, será empregado o método de abordagem dedutivo qualitativo, uma vez que se visa obter um conhecimento mais amplo a respeito das crises econômica, política e social simultâneas que têm assolado a Venezuela, a partir de janeiro de 2013, as quais ocasionaram uma crise humanitária tridimensional, vislumbrada como o principal motivo desencadeador da migração forçada de nacionais venezuelanos para alguns Estados do continente americano, como a Colômbia, o Peru, o Equador, o Chile e o Brasil. Ademais, busca-se verificar as características específicas deste fluxo migratório advindo para o Brasil a partir de 2015 e as políticas migratórias adotadas para recepcionar os imigrantes venezuelanos no território brasileiro, em conformidade com o artigo 1º, inciso III, da Lei nº 9.474/97, com a Resolução Normativa nº 126/2017 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), com as Portarias Interministeriais nº 9/18, 15/18 e 02/19, com as Medidas Provisórias nº 820/18 e 823/18 e com os Decretos nº 9.285/18 e 9.286/18.

Com relação ao método de procedimento desta pesquisa, adotar-se-á o método histórico. O método histórico "[...] consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado, para verificar a sua influência na sociedade de hoje [...]" (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 107), pois busca-se conhecer o início da crise do modelo econômico rentista venezuelano, pautado exclusivamente na extração e exportação de petróleo, em detrimento do

estímulo ao desenvolvimento de outros setores econômicos, a fim de correlacionar a crise humanitária tridimensional da Venezuela, com os aspectos motivadores da migração forçada de venezuelanos para a Colômbia, o Peru, o Equador, o Chile e o Brasil.

Registre-se, ainda, que a experiência pessoal é relevante para o desenvolvimento desta pesquisa. Como secretário do Projeto Acolhida de Dourados – MS, o autor teve a oportunidade de acompanhar, de janeiro a setembro de 2019, todas as ações de organização e de recepção dos imigrantes venezuelanos, efetuadas pelos membros de tal Projeto na citada localidade. Além disso, o autor, como membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal da Grande Dourados (CSVM/UFGD), também pode realizar o atendimento jurídico desses indivíduos. Por isso, também utilizar-se-á técnica de observação participante, conceituada como "uma estratégia de campo que combina ao mesmo tempo a participação ativa com os sujeitos, a observação intensiva em ambientes naturais, entrevistas abertas informais e análise documental" (MOREIRA, 2002, p. 52).

A fim de contemplar os objetivos pré-estabelecidos, desenvolver-se-á uma pesquisa exploratória, cujo objetivo é "proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito" (GIL, 2002, p. 41), para descrever os fatores que motivaram a saída dos nacionais venezuelanos de seu Estado de origem e demonstrar os instrumentos jurídicos normativos capazes de lhes assegurar proteção jurídica em âmbito internacional e brasileiro e a integração local dessas pessoas na sociedade douradense.

Sendo assim, a primeira etapa deste trabalho será composta por uma pesquisa de referencial bibliográfico e documental direto e indireto, com base em materiais já elaborados, tais como livros, artigos científicos, tratados, convenções, leis e relatórios e documentos do Projeto Acolhida a fim de: delinear um panorama sobre o modelo econômico rentista venezuelano, pautado na exploração e exportação de petróleo, as crises simultâneas econômica, política e social que assolam a Venezuela , desde janeiro de 2013, e as violações de direitos humanos a que os venezuelanos são submetidos; descrever fatores que motivam o deslocamento de imigrantes venezuelanos para a Colômbia, o Chile, o Equador e o Brasil no período delimitado por este estudo; e verificar quais os instrumentos jurídicos internacionais e brasileiros são aptos a assegurar a proteção e a integração desses indivíduos em âmbito nacional.

Busca-se coletar dados estatísticos a respeito do deslocamento desses imigrantes venezuelanos para os cinco Estados supracitados, no período em comento. E, especialmente, com relação ao Estado brasileiro, levantar-se-ão as características desses indivíduos, o número de solicitações de refúgio por eles efetuadas e sobre quantidade de imigrantes venezuelanos que

já regularizaram a sua situação migratória, por meio da política migratória brasileira adotada para recepcioná-los, sob a égide da Resolução Normativa nº 126/17 do CNIg, das Portarias Interministeriais nº 09/18, 15/18 e 02/19, das Medidas Provisórias nº 820/18 e 823/18, dos Decretos nº 9.285/18 e 9.286/18 e com base em estudos e pesquisas etnográficas já efetuados. Tal levantamento será realizado para se compreender as peculiaridades de tais imigrantes.

A seguir, será efetuado o contraste dos dados referentes ao conjunto normativo jurídico, destinado a assegurar a proteção aos direitos humanos dos migrantes e refugiados e as peculiaridades do referido grupo de imigrantes, com os resultados auferidos na pesquisa bibliográfica, a fim de evidenciar a possibilidade de reconhecer a qualidade jurídica de refugiado aos imigrantes venezuelanos advindos ao Brasil, a partir de janeiro de 2015 e as políticas públicas desenvolvidas para recepcioná-los.

E, também para demonstrar transgressão do Estado brasileiro da conclusão terceira, da seção III, da Declaração de Cartagena de 1984 e do artigo 1º, inciso III, de sua Lei nº 9.474/97 ao conceder a autorização de residência temporária a esses indivíduos ao invés de reconhecê-los como refugiados até o dia 14 de junho de 2019, denotando o improviso e a casuística da política migratória brasileira em detrimento da prevalência dos direitos humanos dos migrantes e em prol da economia do erário público.

O tema proposto por esta dissertação será enfocado à luz dos pressupostos teóricos e filosóficos de Hannah Arendt e nas concepções jurídicas de Antônio Augusto Cançado Trindade. No tocante a teoria de Hannah Arendt, a temática abordada por este estudo perpassa pela crítica da autora sobre o caráter abstrato dos direitos humanos e sua identificação com os Direitos do Homem, tidos como inalienáveis e irredutíveis, porém personificados com os "direitos do cidadão".

Assim, segundo as concepções de Arendt há um paradoxo acerca da exequibilidade dos direitos humanos, o qual ganhou notoriedade no período entre os dois conflitos armados mundiais. Não obstante a sua proclamada universalidade, "[...] no momento em que os seres humanos deixavam de ter um governo próprio, não restava nenhuma autoridade para protegê-los [os direitos humanos] e nenhuma instituição disposta a garanti-los" (ARENDT, 2012, p. 397).

Embora esse raciocínio tenha sido elaborado para elucidar a falta de proteção estatal dos refugiados e apátridas no período compreendido entre os dois conflitos armados mundiais, e a consequente perda deles do direito a ter direitos, por não pertenceram mais a uma comunidade política, sendo, portanto, expulsos da humanidade, observar-se a sua aplicabilidade frente à

situação dos nacionais venezuelanos, os quais foram compelidos a deixarem seu Estado de origem devido à violação maciça de direitos humanos.

O arcabouço teórico deste estudo também será apoiado nas concepções de Antônio Augusto Cançado Trindade, segundo as quais o Direito Internacional, inicialmente, foi concebido como um sistema verdadeiramente universal, que vislumbrava o Estado não como um fim em si mesmo, mas como um meio para assegurar a ordem social, a fim de aperfeiçoar a vida em comunidade, abarcando toda a humanidade. No entanto, o positivismo jurídico, à luz dos Tratados de Westphalia de 1648, acabou por personificar o Estado dotando-o de "vontade própria", reduzindo os direitos dos seres humanos aqueles que o Estado os concedia, sendo, portanto, incapaz de impedir as sucessivas atrocidades perpetradas contra os seres humanos (TRINDADE, 2015, p. 134-137).

Porém, com a edição da Declaração Universal de dos Direitos Humanos de 1948, seguida da adoção de mais de 70 tratados de proteção vigentes, atualmente, nos planos internacional e regional e do desenvolvimento de um movimento universal em prol aos direitos humanos, o Direito Internacional, ao menos teoricamente, teria passado de uma perspectiva positivista estadocêntrica para uma perspectiva universalista antropocêntrica, regressando, portanto, a sua origem adstrita ao Direito das Gentes que revela a unidade e a universalidade do gênero humano. Com efeito, o Direito Internacional, ao proclamar direitos inerentes a todos os seres humanos, por definição anteriores e superiores ao Estado, desautoriza a aplicação do obsoleto dogma positivista que visava reduzir autoritariamente tais direitos àqueles concedidos pelo Estado (TRINDADE, 2015, p. 136-137).

Nesse sentido, é perceptível que tal reconstrução do Direito Internacional, em termos humanos, tomou como base conceitual encargos inteiramente diferentes, como a realização de valores comuns superiores, a titularidade de direitos próprios do ser humano, a garantia coletiva de sua realização e o caráter objetivo de proteção. Desse modo, a ordem internacional das soberanias cedeu lugar à solidariedade (TRINDADE, 2015, p. 137). As concepções de Trindade podem contribuir para averiguar se os imigrantes venezuelanos, ao deixaram seu Estado de origem em busca de melhores condições de vida realmente, têm tido acesso aos seus direitos humanos sem encontrarem óbices por não serem reconhecidos como cidadãos e não terem uma autoridade estatal que lhes proteja. E facilitam o entendimento se houve a humanização do Direito Internacional mediante o reconhecimento dos imigrantes venezuelanos como sujeitos de direito interno e internacional.

Com o objetivo de promover a compreensão mais aprofundada do tema em apreço, este estudo será estruturado em três seções. Na primeira, denominada de "A Exploração do Ouro

Negro e a Crise Humanitária", delinear-se-á um panorama de cada uma das crises, que simultaneamente afetam a Venezuela desde 2013, com ênfase nas crises econômica, política e social, para demonstrar que o conjunto dessas crises resultou em uma crise humanitária, vislumbrada como o motivo ensejador da migração forçada dos nacionais venezuelanos.

Enquanto, na segunda seção, chamada de "O Movimento Migratório Forçado Venezuelano e sua Securitização" discorrer-se-á a respeito dos migrantes forçados como uma categoria genérica e residual de migrantes, na qual os imigrantes venezuelanos advindos ao Brasil foram primeiramente categorizados, além de realizar uma distinção entre tal categoria de migrantes e os refugiados e apátridas. Ainda serão abordadas características do processo de securitização da imigração venezuelana em território nacional, mediante as medidas judiciais tomadas pelo Governo de Roraima e pelas ações empreendidas pelo Governo Federal, as quais culminaram na criação da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, conhecida por Operação Acolhida, ambas sob uma perspectiva populista e eleitoreira.

Por sua vez, a terceira seção "A Imigração Venezuelana para o Brasil" demonstrará o total de nacionais venezuelanos que ingressaram e permaneceram no Estado brasileiro, no período supracitado, assim como características e peculiaridades desses indivíduos. Também discorrerá sobre a existência, no ordenamento jurídico do Brasil, de instrumentos normativos que lhes assegurem a proteção diante de sua situação de extrema vulnerabilidade. Ainda nesta seção, aborda-se a criação da Força-Tarefa Logística Humanitária no estado de Roraima, vislumbrada como a principal política migratória adotada para recepcionar esses indivíduos no território brasileiro, concedendo-se ênfase ao processo de interiorização voluntária de uma parcela nacionais venezuelanos para o município de Dourados, localizado no estado de Mato Grosso do Sul e sua integração local na sociedade de acolhida.

## 2 A EXPLORAÇÃO DO OURO NEGRO E A CRISE HUMANITÁRIA

Nesta seção, buscar-se-á compreender as origens históricas e políticas da constituição da República Bolivariana da Venezuela e da adoção de seu modelo econômico rentista, como uma opção política, pautado na exploração e exportação de petróleo. A discussão propiciará um entendimento mais aprofundado sobre o atual cenário de crise humanitária tridimensional instaurado nesse Estado nacional, em virtude da depauperação de seus aspectos econômicos, políticos e sociais, o qual tem obrigado muitos indivíduos a deixá-lo em busca de melhores condições de sobrevivência.

Logo, objetivar-se-á compreender as causas motivadoras do movimento migratório forçado dos nacionais venezuelanos para outros Estados americanos, como, por exemplo, a Colômbia, o Peru, o Equador, o Chile e o Brasil, sob uma perspectiva filosófica e político-econômica. No entanto, não há a pretensão de se esgotar o estudo da história, da política e da economia venezuelana. Ressalta-se, ainda, que a divisão da crise humanitária venezuelana em três dimensões, ou seja, a econômica, política e social, foi efetuada meramente para fins didáticos, pois a depauperação dessas três dimensões ocorre simultaneamente.

Assim, num primeiro momento, se dissertará sobre alguns aspectos históricos, geográficos, políticos e econômicos da Venezuela, bem como a respeito da descoberta do "ouro negro" no subsolo desse Estado e sua consequente exploração comercial como principal *commodity*. A seguir, discorrer-se-á sobre a crise econômica venezuelana como resultado da queda do valor do barril de petróleo no mercado internacional, a partir de 2014, e das políticas públicas clientelistas apoiadas na manutenção do modelo econômico rentista pautado na exploração e comercialização do "ouro negro".

Posteriormente, versar-se-á sobre a crise política que acometeu o Estado venezuelano, após a morte de Hugo Rafael Chávez Frias e a chegada de Nicolás Maduro Moros ao poder, concedendo-se ênfase às perseguições e violações de direitos políticos implementadas pelas forças de segurança contra os opositores políticos do governo de Maduro.

Na sequência, se dissertará sobre a crise social que atinge a população venezuelana, a fim de destacar as violações de direitos humanos as quais os cidadãos venezuelanos estão sendo submetidos devido à instauração do Estado de Emergência Econômica/Exceção, ao uso desmedido da repressão e à insegurança sanitária e alimentar, corroborando para a instauração de uma crise humanitária vislumbrada como o motivo justificador da emigração desses cidadãos para distintos Estados americanos.

## 2.1 A descoberta do petróleo e a instauração do modelo econômico rentista venezuelano

A Venezuela é um Estado localizado no continente americano, na porção Norte da América do Sul, cuja área territorial é de 916.445 km², constituída por uma parte continental e pequenas ilhas no mar do Caribe. Em Caracas, a capital, está a maior aglomeração urbana totalizando 3.000.000 de habitantes, sendo que a população total desse Estado é estimada em 31.703.499 habitantes. As fronteiras nacionais venezuelanas são delimitadas ao Norte com o Mar do Caribe, a Oeste com a Colômbia, ao Sul com o Brasil e ao Leste com a Guiana (WORLDATLAS, 2019).

A história política da Venezuela se assemelha com a dos demais Estados americanos que foram colônia da Espanha, sobretudo, porque os seus respectivos processos de independência foram idealizados e concretizados pelos integrantes das elites *criollas* nacionais. Da mesma forma, observa-se o fato de tal Estado ter vivenciado períodos de instabilidade no decurso do século XIX, pois no período compreendido entre 1816 a 1819, ocorreram as batalhas pela sua independência da metrópole espanhola, com destaque para Batalha de Boyacá (1919).

Inobstante essas assertivas, a fim de elucidar com maior propriedade a dinâmica da atual crise[1] humanitária venezuelana, é necessário voltar à atenção para a análise do contexto histórico e econômico da Venezuela, com o objetivo de propiciar uma melhor compreensão sobre a descoberta de petróleo no subsolo desse Estado e, consequentemente, a respeito das origens de seu modelo econômico rentista, baseado na exploração e exportação petrolífera.

Para tanto, este estudo realiza um recorte teórico e, de certo modo metodológico, a partir do mês de fevereiro de 1914, momento em que ocorreu a descoberta do primeiro poço comercial de petróleo da Venezuela, a leste do lago Maracaibo, pela *Caribbean Petroleum Company*, subsidiária da *Royal Dutch Shell*, empresa de exploração de petróleo de capital anglo-holandês. No entanto, a exploração comercial desse poço se deu apenas em 1917, sendo tal data considerada o marco inicial das atividades petroleiras. Naquele período, tal Estado mostrava-se debilitado devido à ocorrência de uma guerra civil que perdurou até a morte do General Juan Vicente Gómez, em 27 de dezembro de 1935. (SOUZA, 2008, p. 59; NEVES, 2010, p. 55).

[1] Segundo o *Dicionário de Filosofia*, o termo crise é de origem médica e na medicina hipocrática denotava a transformação decisiva que ocorre no ponto culminante de uma doença e orienta o seu andamento em sentido favorável. Contudo, recentemente tal termo foi ampliado, passando significar transformações decisivas em qualquer aspecto da vida social (ABBAGNANO, 2007, p. 259). Além disso, o termo "crise" apresenta duas variáveis, quais sejam a dialética e a entrópica, importando somente a primeira variável para o desenvolvimento deste estudo. A crise como expressão dialética se mostra como um movimento desestabilizador da ordem vital individual ou social. Tal condição de instabilidade é marcada por um período de incertezas e de inseguranças que requer esforços significativos para sua superação. A superação se mostra como um novo estágio, como síntese que marca a nova ordem vital e social (BANZELLA; TOMPOROSKI; BORGUESAN, 2017, p. 79).

Neste sentido, infere-se que para se compreender a história política venezuelana a partir do século XX, é necessário ressaltar dois fatos importantes: a relação entre o Estado e os militares e a relação entre o Estado e o petróleo. No tocante ao primeiro aspecto, reportar-se ao Estado venezuelano significa referir a sua constituição político territorial nas três primeiras décadas do século XX. Contrariamente a algumas experiências latino-americanas como, por exemplo, o Brasil, à luz dos pressupostos weberianos, o Estado venezuelano pode ser vislumbrado como uma associação política reivindicadora do monopólio legítimo da violência dentro de seu próprio território é de estruturação bastante tardia (VILLA, 2000, p. 136).

Assim, durante as duas primeiras décadas do século XX, o fenômeno do caudilhismo repartia a Venezuela em feudos, uma vez que a concretização da concepção weberiana do "monopólio legítimo da violência" só ocorreu com a chegada ao poder do ditador militar Juan Vicente Gómez (1908-1935), quando se inicia o Estado moderno com relação à constituição de uma burocracia civil e militar. Todavia, foi com chegada do militar Marcos Pérez Jiménez à presidência (1951-1958) que o poder público completou o seu processo de expansão a todo o território venezuelano (VILLA, 2000, p. 136).

No que tange a relação Estado/petróleo, observa-se que a riqueza gerada pelo petróleo, principal produto de exportação do país, é o elemento fundamental para que se possa entender o cenário político e econômico venezuelano no século XX. Simultaneamente, assevera-se ter o petróleo relevante influência na delimitação do formato do Estado e na sua relação com a sociedade, pois a existência desse recurso natural condicionou a maneira como o Estado intervém na economia, independentemente de que o regime fosse democracia ou ditadura e condicionou o relacionamento do Estado com os demais atores políticos, como partidos, sindicatos, Forças Armadas e setor privado. Além disso, ressalta-se a impossibilidade de se compreender a vida política da Venezuela do período democrático, iniciado em 1958, sem compreender o papel desempenhado pelo recurso petrolífero, bem como de se entender o cenário econômico de maneira desagregada do protagonismo estatal, pois o Estado é o único proprietário do petróleo (VILLA, 2000, p. 136).

Inicialmente, os contratos de exploração de petróleo firmados entre o Estado venezuelano e as companhias petrolíferas multinacionais foram muito atraentes para essas companhias, pois garantiam somente um repasse de menos de 10% das rendas petroleiras ao Estado (RAMÍREZ-VERA, 2007, p. 24-45). No entanto, essa alíquota foi aumentando à medida que os governos começaram a ver o petróleo como o principal produto de exportação da Venezuela.

Os negócios relativos ao petróleo representaram, em seu primeiro ano como produto de exportação, 0,26% das receitas tributárias venezuelanas, passando a 12,3% dez anos depois, e aproximadamente 30% em 1937 e mais de 60% em 1949. Registre-se ainda o fato de, em 1926, o petróleo ter ultrapassado a soma de todos os outros produtos na pauta das exportações da Venezuela; em 1928, representava cerca de 80% do valor da pauta, atingindo 95% em 1948, decrescendo um pouco, para 92,5%, em 1969, com o início das exportações de minério de ferro (RAMÍREZ-VERA, 2007, p. 24-45).

Diante disso, com base nas concepções de Luciani (1990), infere-se que o ano de 1949 é vislumbrado como o marco político na adoção do modelo econômico rentista venezuelano, pautado na exploração e na exportação de petróleo, pois no referido ano as exportações dessa *commodity* representavam 60% de toda a pauta dos produtos comercializados internacionalmente por esse Estado. Por Estados rentistas compreende-se aqueles que recebem, regularmente, montantes substanciais de renda externa, que são aquelas pagas por indivíduos estrangeiros ou governos de outro Estado. O conceito de Estado rentista gira em torno de uma renda que é independente do trabalho, a qual representa total ou parcialmente as receitas financeiras do Estado, advindas da extração de petróleo/gás (MAHDAVY, 1970).

Em uma economia rentista os custos de extração de petróleo e gás são relativamente baixos em comparação com o lucro gerado. Ademais, os Estados rentistas têm quatro características essenciais, quais sejam: a) a renda não pode ser o único tipo de renda na economia, mas deve ser predominante; b) a origem dessa renda deve ser externa; c) o Estado deve ser o receptor dessa renda e; d) uma minoria da população deve ser envolvida na geração da renda, enquanto a maioria está envolvida somente da distribuição ou utilização da mesma (BEBLAWI, 1987).

Além disso, pondera-se a existência de uma variação no papel desempenhado pelo Estado nas economias baseadas na exploração de petróleo, em comparação com os Estados não-rentistas. Desse modo, é necessário realizar uma diferenciação entre os Estados predominantemente "alocadores" e "produtores" de recursos, dependendo de suas funções (LUCIANI, 1990).

Um Estado "alocador" tem como função precípua a redistribuição de recursos e pode ser vislumbrado como aqueles cujas receitas advêm principalmente do recurso petrolífero (acima de 40% do total das receitas), ou outras fontes externas, e cujas despesas representam uma parcela significativa de seu Produto Interno Bruto (PIB). Com efeito, nota-se que um Estado rentista acaba exercendo o papel de distribuir internamente a renda auferida (LUCIANI, 1990), como ocorre na Venezuela. Enquanto um Estado "produtor" de recursos é aquele no qual

a produção de bens e serviços essenciais se torna, paulatinamente, a sua própria responsabilidade, ao mesmo tempo em que se multiplicam e se expandem empesas públicas criadas para o desempenho dessa função (BRESSER-PEREIRA, 1977, p. 159).

Todavia, a partir da década de 1940, as companhias petroleiras foram vislumbradas como exploradoras insensíveis dos recursos naturais venezuelanos, acarretando a adoção de uma política de sobretaxa, ou de atuação direta estatal no processo de extração e produção de petróleo (NEVES, 2010, p. 56; BETANCOURT, 1979). Em 1943, no governo Angarita, a alíquota chegou, em inúmeros contratos, a 50% do faturamento; já em 1948, o esquema 50%-50% foi institucionalizado, e o Estado impôs às empresas petroleiras que os impostos não poderiam ser menores do que os lucros obtidos, além de exigir o recebimento do valor devido em óleo bruto para iniciar operações no mercado internacional diretamente; em 1958 foram proibidas novas concessões para exploração de petróleo e a alíquota aumentou para 60% (BETANCOURT, 1979).

Dois anos mais tarde, em 1960, o Estado criou a própria companhia para a exploração de petróleo, a *Corporación Venezolana del Petróleo* (CVP), a qual, em janeiro de 1963, se tornou a quinta maior produtora de petróleo do mundo (NEVES, 2010, p. 56). Ainda em 1960, a Venezuela em conjunto com a Arábia Saudita, o Iraque, o Irã e o Kwait fundaram a Organização dos Países Exploradores de Petróleo (OPEP) em Bagdá, no Iraque.

Entretanto, em 1971, a Venezuela reservou para si 100% dos direitos de produção de gás natural; em 1974, além da alíquota de 60% cobrada das multinacionais petroleiras, impôs uma sobretaxa de US$ 0,35 (trinta e cinco centavos de dólar) por barril produzido e aumentou a alíquota para 63,5%. E, em 1976, nacionalizou toda a produção de petróleo. Tais iniciativas levaram à criação da companhia *Petróleos de Venezuela* (Petroven ou PDVSA) (NEVES, 2010, p. 56-57).

No entanto, em razão das crises, da dívida externa e do *déficit* público que deterioraram a economia nacional na década 1980, a Venezuela, sob a presidência de Carlos Andrés Pérez, abriu novamente o setor de exploração petrolífera ao capital privado. Assim, em 1989, iniciou o processo, primeiramente, com a participação do setor privado nas atividades laterais da produção de petróleo, o que acarretou, em 1992, na abertura do setor ao capital privado e estrangeiro para o investimento direto na exploração e produção em novos campos, perdurando até 1995, já sob a presidência de Rafael Caldera (NEVES, 2010, p. 58).

Contudo, no período de abertura da PDVSA ao capital privado, o Poder Executivo venezuelano perdeu o controle operativo da estatal, a qual se tornou um “Estado dentro do Estado” e negociava diretamente com as demais companhias petroleiras internacionais,

desconsiderando, por muitas vezes, os planos estratégicos do governo federal, seu controlador. (CARMO, 2017, p. 5).

Ao final do governo de Caldera, o preço do barril de petróleo era baixo, em torno de US$ 10 (dez dólares), e impossibilitava o governo de reorganizar as finanças públicas e de efetuar os investimentos que o aumento exacerbado da população, em torno de 20 milhões de habitantes, exigia. Porém, com a chegada de Hugo Rafael Chávez Frias ao poder, em 1998, houve a aprovação de uma nova *Ley de Hidrocarburos*, com o escopo de mitigar o poder instituído pelo capital privado no interior da PDVSA e de retomar o controle da estatal nas mãos do Poder Executivo (NEVES, 2010, p. 58).

Sendo assim, ocorreu um choque entre o governo venezuelano e a diretoria da estatal, de dezembro de 2002 a fevereiro de 2003, e os dirigentes dessa empresa organizaram a paralização da indústria petroleira (*paro petrolero*), acarretando uma grave recessão no país, inclusive com uma queda de 7,7% de seu Produto Interno Bruto (PIB). Ao final da paralização, o Poder Executivo venezuelano demitiu 19 mil funcionários da estatal, com o intuito de modificar a forma de atuação da empresa, colocando-a a serviço do desenvolvimento da nação, isto é, da revolução bolivariana instituída por Hugo Chávez (CARMO, 2017, p. 5).

Com a ocorrência da guerra do Iraque, em 2003, os preços do petróleo subiram em âmbito internacional, com os preços próximos aos US$ 100 (cem dólares) por barril. Esse fator foi extremamente relevante para a Venezuela, pois com o aumento dos preços do petróleo, o orçamento estatal, no segundo mandato de Chávez, foi cerca de quatro a seis vezes maior do que fora em seu primeiro mandato (NEVES, 2010, p. 58).

Com base nessas circunstâncias, Chávez institui o programa *Siembra Petrolera*, o qual consistia na transferência de recursos do setor petroleiro para a dinamização de outros setores da economia, a fim de melhorar a infraestrutura do Estado, estimular a produção agrícola e industrial para diminuir as importações de bens manufaturados, promover a redução das desigualdades sociais da população e favorecer o protagonismo popular nos processos políticos, econômicos e sociais (CARMO, 2017, p. 4).

Inobstante essas afirmações, destaca-se ainda que a Venezuela sempre foi um Estado de recepção de imigrantes (ALDEA MUNDO, 2006), em razão da construção de uma política migratória direcionada a recebê-los, mas que também foi favorecida pelas possibilidades de empregabilidade e riqueza com a exploração do petróleo (SILVA, 2017). Contudo, essa situação se modificou no início da década de 1980, em virtude das crises econômica e social e da deterioração institucional que marcaram a Venezuela, as quais se agravaram na década de

1990 e contribuíam com o movimento de retorno de tais imigrantes, assim como para motivar o processo de emigração dos nacionais venezuelanos (FREITEZ, 201, p. 13).

A partir dessa crise econômica, a capacidade de atração de imigrantes do Estado venezuelano foi alterada, reduzindo os fluxos vinculados ao desempenho de atividades laborativas relacionadas ao setor petrolífero e de matriz urbana (SILVA, 2017). Todavia, desde o final da década de 1990 até 2014, mais de um milhão de nacionais venezuelanos deixaram seu Estado de origem, em virtude das crises simultâneas econômica, política e social (PÁEZ, 2015). Com relação aos indivíduos que não têm vínculos de ancestralidade com Estados europeus ou com a religião judaica, o destino preferencial foram os Estados americanos (FREITEZ, 2011, p. 38).

Todavia, o falecimento de Hugo Chávez desencadeou uma tensão política em razão do acirramento da disputa pela sua sucessão. Essa tensão prejudicou sobremaneira uma economia que já se encontrava instável e resultou em uma crise de abastecimento de produtos básicos que, atrelada a um processo inflacionário intenso, acarretou uma tensão social capaz de aumentar demasiadamente os níveis de violência dentro do Estado venezuelano (SILVA, 2017). E, o conjunto dessas conjunturas fáticas corroborou para a instauração de uma grave e generalizada situação de violação de direitos humanos[2], notadamente de direitos econômicos, sociais e culturais, a qual tem motivado o deslocamento forçado dos nacionais dessa localidade para outros Estados americanos, incluindo-se o Brasil.

Desse modo, a fim de explicitar com maior propriedade o cenário de crise humanitária que assola a Venezuela, dissertar-se-á, a seguir, de forma individualizada, sobre cada uma das crises simultâneas que acometeram esse Estado desde 2013, ou seja, as crises: econômica, política e social.

## 2.2 Os impactos econômicos do modelo econômico rentista

Ao se analisar a complexidade da mobilidade humana internacional, sob a ótica da divisão geoespacial do trabalho e dos fluxos de capitais internacionais, é preciso levar em consideração que a Venezuela detém a maior reserva petrolífera mundial, ultrapassando a

[2] De acordo com o *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa* (2009) o termo violação tem sua origem na palavra latina *violatione* e significa o ato ou efeito de violar; ofensa ao direito alheio; a infração de normas ou disposições legais ou contratuais. Nesse sentido, o conceito de violação de direitos humanos adotado por este estudo se refere a transgressão de direitos humanos assegurados em âmbito internacional e nacional seja pela ação ou omissão dos Estados, de seus agentes e de pessoas físicas.

Arábia Saudita em volume de barris de petróleo cru, com aproximadamente 296,5 milhões de barris, conforme o relatório anual da OPEP (BÉRGAMO, 2011).

Nesse sentido, constata-se ser a Venezuela o terceiro maior fornecedor de petróleo dos Estados Unidos, seu principal parceiro comercial. Além disso, as receitas petrolíferas venezuelanas representam um terço do Produto Interno Bruto (PIB) e a metade da receita do Governo (CARMO, 2016; MONGE; MANETO, 2019). No ano de 1998, quando o ex-presidente Hugo Chávez chegou ao poder da Venezuela, o barril de petróleo custava US$ 13,00 (treze dólares) no mercado internacional, porém estava em tendência de alta: chegou a US$ 96,00 (noventa e seis dólares) em 2008 e a US$ 104,00 (cento e quatro dólares) em 2014, de acordo com o Banco Mundial (FIGUEIRA, 2017, p. 15; SILVA, 2018a, p. 359).

Tal panorama, associado a Lei de Hidrocarbonetos, aprovada no governo chavista, a qual aumentava o controle da atividade petroleira pelo Estado venezuelano, possibilitou a implementação de uma série de políticas públicas[3] que diminuiu a pobreza e melhorou os índices de saúde e de educação no Estado (MARINGONI, 2009).

Contudo, percebe-se que o modelo econômico rentista venezuelano, instaurado em 1949, favoreceu o ingresso de petrodólares na economia nacional e contribuiu para desestimular a realização de investimentos privados em outros ramos da indústria e setores econômicos. Todavia, apesar de os Petroestados[4] terem abundância de petróleo, quando os preços dos barris dessa *commodity* caem, no mercado internacional, suas economias tendem a se desequilibrarem e, até mesmo, entrarem em colapso, como é o caso da Venezuela.

Mesmo antes do falecimento do ex-presidente Hugo Chávez, em 5 de março de 2013, a Venezuela já era afetada por alguns problemas de ordem econômica, resultantes dos quinze anos de adoção de um sistema político com um alto grau de intervencionismo estatal em todas as esferas da vida em sociedade, instaurado pelo governo chavista, o qual foi intitulado de "Socialismo do Século XXI". Essa ordem institucional se tornou extremamente discricionária

[3] Neste estudo, em conformidade com Bucci (2006, p. 39), entende-se por política pública o programa de ação governamental resultante de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, como por exemplo, os processos eleitorais, de planejamento, de governo, orçamentário, legislativo, administrativo, judicial, com o intuito de coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Isto é, a política pública deve buscar a concretização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

[4] De acordo com Maciel (2015, p. 157) os Petroestados se caracterizam fundamentalmente pela maneira como a autoridade estatal se relaciona com o setor petrolífero, impactando e sendo impactada. Embora eles compartilhem muitos dos padrões dos Estados em desenvolvimento, especificamente no diz respeito às economias mineradoras exploradoras, verifica-se que não só o seu âmbito econômico, mas também o político, foram rapidamente e extremamente afetados pela geração e apropriação de rendas econômicas extraordinárias que ingressam em suas receitas na forma de petrodólares.

para aplicar políticas populistas e clientelistas, com o exercício de um poder quase hegemônico pelo uso da força ou pela ameaça do uso desta. Em razão disso, as liberdades política, econômica e civil foram restringidas, pois o regime tem interpretado, mudado e acomodado a Constituição nacional e as leis de acordo com os interesses do grupo governante (SELMAN; FORNET, 2014, p. 3).

Ou seja, os problemas econômicos da Venezuela não iniciaram após o ano de 2010, mas desde a opção política pela adoção de seu modelo econômico rentista e acentuaram-se com a instauração do sistema político extremamente intervencionista instituído pelo governo de Hugo Chávez. Apesar de a Venezuela ter vivenciado e aproveitado um período de grande bonança de receitas petrolíferas, sobretudo com a guerra do Iraque em 2003, que propiciou a adoção de políticas populistas e clientelistas, sob a égide de um governo autoritário, tais diretrizes trouxeram efeitos nefastos como o cerceamento das liberdades política, econômica e civil.

Com efeito, depreende-se o fato desse regime autoritário ter concentrado o poder através do controle das instituições políticas e da regularização da economia pelos controles de preços e de câmbios, expropriações, direcionamento do crédito e pela exportação dos recursos da empresa estatal petrolífera, em total desrespeito aos princípios econômicos mais básicos e ao direito à propriedade privada (SELMAN; FORNET, 2014, p. 3).

É importante destacar que com a chegada de Nicolás Maduro Moros à presidência da Venezuela – primeiramente de forma interina em 2012, quando Hugo Chávez deixou a presidência por motivos de saúde, e depois como presidente eleito em 14 de abril de 2013 –, ocorreu a manutenção equivocada das políticas chavistas nos âmbitos econômico, político e social. Ou seja, o governo manteve a política de estatização e de expropriação das empresas venezuelanas de capital privado, primou pela substituição da produção nacional pelas importações baratas e desestimulou investimentos privados e a diversificação de especialização na produção de bens de consumo (OCHOA, 2018; OLIVEROS; GRISANTI; CASTILLO, 2015 p. 280-281).

Embora o governo de Maduro não possa ser literalmente considerado como um regime totalitário, ele apresenta algumas características deste, sobretudo no tocante às violações de direitos humanos de sua população, com especial destaque para o direito à propriedade, consignado no artigo 17 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, de forma tácita no artigo 3º, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 e nos artigos 112 e 115 da Constituição venezuelana de 1999, sobre a pretensa justificativa de que tais violações sejam boas ou úteis para a comunidade. A esse respeito, aplica-se a crítica de Hannah Arendt, segundo a qual os crimes contra os direitos humanos, especialidade dos regimes

totalitários, podem sempre ser justificados pela desculpa de que o direito equivale ao que é bom e útil para um todo, em contraste com as suas partes (ARENDT, 2012, p. 407).

Igualmente, nota-se ter havido a continuidade do controle cambiário, o qual resultou em corrupções, por meio de operações de importação fantasmas, superfaturamento e desvio de dólares para o mercado negro, assim como se constatou o exercício do monopólio governamental das divisas, a imposição do controle dos preços de bens de consumo e a divisão das rendas petrolíferas em favorecimento a pequenos grupos de poder ligados ao governo de Maduro (OCHOA, 2018; OLIVEROS, GRISANTI, CASTILLO, 2015 p. 280-281).

Contudo, após o preço do barril de petróleo ter atingido o valor recorde de US$ 104,00 (cento e quatro dólares) em 2014, essa *commodity* se desvalorizou vertiginosamente até atingir o patamar de US$ 32,00 (trinta e dois dólares) em fevereiro de 2016, impactando severamente os Estados dependentes da exportação do "ouro negro" e das rendas obtidas com essa atividade. Em especial, a Venezuela, que vendia petróleo ao preço de US$ 21,00 (vinte e um dólares) por barril em janeiro de 2016, a um custo de produção de US$ 18,00 (dezoito dólares) por barril. (FIGUEIRA, 2017, p. 15; SILVA, 2018a, p. 359). Devido à essa desvalorização e à dependência da Venezuela e de suas políticas públicas desse único setor econômico originou-se um panorama econômico e social catastrófico.

O PIB venezuelano decaiu, reduzindo 3% em 2014, 5% em 2015 e 8% em 2016. Enquanto as reservas internacionais de dólares do Estado encolheram de US$ 43 bilhões (quarenta e três bilhões de dólares) em 2008 para US$ 15 bilhões (quinze bilhões de dólares) em 2016, atrelado ao crescimento do endividamento externo, da pobreza, do desemprego e da inflação, o que elucida a magnitude da crise que afeta a Venezuela (ADGHIRNI, 2016).

Além disso, o governo de Maduro adotou o discurso de "sabotagem" e de "guerra econômica" para justificar publicamente suas táticas autoritárias que visam intimidar e castigar críticos e empresários insatisfeitos com a situação da economia nacional, assim como para encobrir o controle estatal da maior parte da economia, a distorção do consumo, da poupança, do crédito e dos investimentos da produção (HRW, 2016, p. 8; SELMAN; FORNET, 2014, p. 4).

Ademais, desde o início do governo chavista houve um ataque direto à economia de mercado, a imposição de obstáculos, barreiras e altos custos que resultaram em menos investimentos, produção de bens, geração de empregos e riquezas. E, com passar dos anos, esse cenário foi se deteriorando e introduzindo uma crescente incerteza econômica devido às expropriações dos distintos bens, às censuras a liberdade de associação e ao desperdício de

recursos empregados pelo próprio governo para a concentração de poder através do populismo e do clientelismo (SELMAN; FORNET, 2014, p. 4).

Assim sendo, resta evidente as características arbitrárias do governo de Maduro, as quais denotam uma tendência à destruição dos direitos civis da população venezuelana, a qual se enxerga alheia ao ordenamento jurídico nacional, mesmo estando dentro de seu próprio Estado, como os apátridas e refugiados. Conforme as concepções de Arendt, a finalidade do sistema arbitrário de governo é destruir os direitos civis da população, a qual se vê, afinal, tão fora da lei em seu próprio Estado como os apátridas e refugiados. A destruição dos direitos de um homem, a morte de sua pessoa jurídica é o pressuposto para que ele seja inteiramente dominado, sendo tal posicionamento não só aplicável àquelas categorias especiais, como os criminosos, os oponentes políticos, os judeus, os homossexuais, mas a qualquer habitante do Estado totalitário. (ARENDT, 2012, p. 598).

Desse modo, pode-se afirmar que a criação de barreiras ao funcionamento da economia de mercado foi um dos principais motivos das crises econômica, política e social que se abateram sob a Venezuela (HRW, 2016, p. 8). E isso tem acontecido devido ao fato de que os incentivos, direcionados a impulsionar as atividades econômicas privadas e sua diversificação, foram enfraquecidos, resultando na menor produção de quantidade de bens e serviços e na escassez que reflete a insatisfação das necessidades da população.

Em 2016, a inflação chegou a 480%, e corroeu o poder de compra dos venezuelanos de tal forma que afetou a sua capacidade de subsistência. Porém, tais conjunturas fáticas se agravaram e corroboram para que a inflação anual venezuelana, em 2019, fosse estimada em 10.000.0000% (FMI, 2016, 2019). O aumento inflacionário andou conjuntamente com o aumento do preço do dólar paralelo. Embora a Venezuela já estivesse operando com uma lacuna significativa entre os preços indicados pelo seu complexo esquema oficial de gestão de câmbio e o preço do dólar no mercado negro, nos últimos anos, a situação piorou sobremaneira no contexto do mercado negro, em razão da incerteza política associada à doença e à morte do presidente Chávez, em 2013 (URRIBARRÍ, 2016, p. 368).

Assim sendo, evidencia-se que, ao mesmo tempo em que o preço do barril de petróleo diminui, o câmbio paralelo deprecia rapidamente o poder de compra da moeda venezuelana (SILVA, 2018a, p. 360). Em razão da depreciação da moeda nacional, o Estado enfrenta, cada vez mais, problemas de abastecimento de bens e serviços, incluindo insumos destinados à produção agropecuária e industrial de alimentos, medicamentos, reposição de máquinas e de diversos bens de consumo cotidiano (URRIBARRÍ, 2016, p. 368).

Muito embora seja possível inferir que a Venezuela produzisse 60% dos alimentos consumidos pela sua população, importando, portanto, 40% dos mesmos, sob uma análise mais aprofundada de tais dados, constata-se ter existido a produção de frutas, legumes e hortaliças capaz de atender 80% da demanda. Entretanto, houve uma extrema carência de grãos e proteína animal que, atrelada às interferências de questões políticas na economia, corroboraram para tornar a inflação o principal fator de deterioração da vida da população venezuelana (SILVA, 2018a, p. 359).

Em resposta a recessão econômica, o presidente Nicolás Maduro decretou estado de emergência econômica, por meio do Decreto nº 2.323, em 14 de janeiro de 2016, por iniciais sessenta dias, prazo este prorrogado por seis vezes consecutivas e estendido para mais de um ano.

O referido decreto ampliou as faculdades do poder executivo venezuelano com relação às medidas de caráter econômico, concedendo-lhe liberdade para dispor sobre bens e mercadorias de estabelecimentos empresariais privados, com o escopo de garantir o abastecimento da população, além de restringir o sistema monetário e o acesso à moeda nacional e estrangeira e de desconsiderar a fiscalização dos demais poderes republicanos. (CARNEIRO, 2017).

Contudo, os políticos opositores ao governo de Maduro denunciam que as medidas liberadas pelo estado de exceção, possibilitado pelo Decreto presidencial, caracterizam-se em confisco, medida proibida pelo artigo 116, da Constituição venezuelana, porém implementada de modo desmedido, sob o viés da justificativa de que seria o melhor para toda a população, quando na verdade se trata de mais uma das formas de centralização de poder.

Essa situação piorou e o atual governo propôs a adoção da troca da moeda de referência do câmbio para a venda dos barris de “ouro negro” de dólar americano pela moeda chinesa *Yuan*, como solução para frear o processo de desvalorização monetária e retomar o controle do câmbio. E, ainda, percebe-se que tal depreciação da moeda venezuelana tem prejudicado as importações de alimentos, medicamentos, artigos de higiene pessoal e outros bens de consumo essenciais, não produzidos pela Venezuela, ou cuja produção encontra-se sob o comando de empresários contrários ao governo de Maduro (SILVA, 2018a, p. 360).

Atrelado a esse desprovimento de produtos e insumos e à instabilidade econômica, evidencia-se a redução do poder de compra dos salários e, logo, da qualidade de vida da população venezuelana, a qual é assolada por sérios problemas de saúde e de segurança alimentar em razão do desabastecimento.

Para conter a crise econômica, o governo de Maduro adotou, em 20 de agosto de 2018, um "plano econômico" que previa a desvalorização da moeda nacional em 95,8% e a consequente subtração de cinco zeros de seu valor em conjunto com um aumento considerável dos impostos, das tarifas de transporte público e do preço da gasolina, bem como a troca da nomenclatura de Bolívar para Bolívar Soberano. Com o mesmo objetivo, em 3 de setembro do mesmo ano, o governo anunciou o novo valor de salário mínimo de Bs 1.800,00 (mil e oitocentos Bolívares soberanos), equivalente à época a R$ 125,00 (cento e vinte cinco reais).

No entanto, na prática, tais medidas foram insuficientes, pois a maioria da população encontra-se a baixo da linha da pobreza, motivo pelo qual o governo de Maduro anunciou subsequentes aumentos do valor do salário mínimo. O último aumento, divulgado em 14 de janeiro de 2019, com uma estimativa de 300%, elevou o salário mínimo de Bs 4.500 (quatro mil e quinhentos bolívares soberanos) equivalentes à época a R$ 19,00 (dezenove reais) para Bs 18.000 (dezoito mil bolívares soberanos), correspondentes à R$ 77,00 (setenta e sete reais) (CASTRO, 2019). O salário mínimo venezuelano, atualmente, equivale a aproximadamente R$ 3,45 (três reais e quarenta e cinco centavos)[5].

Nesse ínterim, depreende-se que a falta de manutenção e de investimentos em infraestrutura, ocasionados pela carência de recursos, pela má administração e pela corrupção institucionalizada, têm resultado em problemas para o devido funcionamento dos serviços públicos, incluindo o sistema elétrico, o fornecimento de água potável, o transporte público e a saúde (URRIBARRÍ, 2016, p. 369). Desse modo, constata-se que a centralização econômica no Poder Executivo venezuelano é acompanhada da crescente negligência do poder público quanto à vigência e garantia dos direitos econômicos e sociais (TRINDADE, 2014, p. 64).

Diante disso, verifica-se que a crise humanitária instalada na Venezuela tem natureza tridimensional, pois suas causas e feitos não estão circunscritos exclusivamente aos aspectos econômicos, mas também aos aspectos políticos e sociais, denotando a complexidade na propositura de soluções para tentar reestabelecer o equilíbrio desse Estado e do *status quo* de sua população.

Do mesmo modo, vislumbra-se o fato de o governo negar a existência da crise humanitária que se abate sobre o país, ainda que ela continuasse crescendo e acarretando violações aos direitos à saúde e à alimentação de sua população sem perspectivas de cessação, como demonstrar-se-á na última subseção desta seção (HRW, 2016, p. 4). Entretanto, para fins didáticos, é necessário, primeiramente, discorrer sobre a crise política e democrática que

[5] Conforme cotação realizada em 11 de setembro de 2019 no site do Banco Central brasileiro https://www.bcb.gov.br/conversao.

acometeu o Estado venezuelano, sobretudo a partir de 2013, o que será feito na próxima subseção.

### 2.3 A política chavista e a ruptura dos princípios democráticos

Compreender as crises que têm acometido a Venezuela, desde 2013, sobretudo a crise política e democrática, bem como seus respectivos contextos e causas requer que se volte a atenção para o período em que ex-presidente Hugo Chávez chega ao poder, bem como para a consequente implantação da ordem institucional denominada de "Socialismo do Século XXI", a qual foi favorecida pela promulgação da Constituição venezuelana de 1999.

Nesse sentido, verifica-se a existência de duas causas distintas que podem ocasionar a morte da democracia. A primeira ocorre quando homens armados tomam o poder e utilizam a coerção militar para mantê-lo. Enquanto a segunda dá-se de forma menos dramática, mas de igual magnitude destrutiva, uma vez que as democracias também morrem nas mãos de líderes políticos eleitos – presidentes ou primeiro ministros, os quais subvertem o próprio processo que os conduziu ao poder. Alguns desses líderes políticos depauperam as democracias ligeiramente, enquanto outros as desmantelam paulatinamente, em etapas quase invisíveis (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 15).

Hugo Chávez chegou ao poder da Venezuela em 8 de dezembro de 1998, como candidato pelo partido Movimento V República (MVR), do qual era fundador. A vitória de Chávez representou uma ruptura com a sistemática política consolidada pelo *Pacto de Punto Fijo*, de 1958, e a fixação de novas regras de conveniência política em favorecimento aos dirigentes de organizações políticas não tradicionais e em detrimento dos antigos partidos políticos, vislumbrados como os culpados pela crise que havia afetado a Venezuela nos vinte anos anteriores (MOREIRA, 2018, p. 57).

Chávez valeu-se da vitória política e de grande apoio popular para implementar medidas direcionadas à remoção das elites políticas do poder e colocar sua proposta política de reorganização institucional do Estado venezuelano em prática, em uma transição política pacífica e indolor, rumo ao "renascimento institucional" (NEVES, 2010, p. 65). O controle do Estado, portanto, se deu por meio de um processo gradual e não linear, que resultou na transformação da estrutura estatal e na maneira como as instituições do Estado se relacionam entre si e com a sociedade (MOREIRA, 2018, p. 58).

A primeira medida, adotada por Chávez, foi a aprovação de uma nova Constituição. Para tanto, Chávez convocou um "referendo consultivo" para decidir sobre a convocação de

uma Assembleia Nacional Constituinte. Embora houvesse uma discussão sobre a legalidade da alteração da Constituição por meio de uma consulta popular, em detrimento do Parlamento, a Corte Suprema de Justiça proferiu uma decisão favorável à iniciativa (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 17-19).

A consulta popular ocorreu em 25 de abril de 1999, e aprovou, com 82% dos votos, a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, assim como com 85% dos votos as regras para a escolha dos delegados à Assembleia. Os partidos aliados ao governo conquistaram 93% dos assentos na Assembleia (112 de 131), o que concedeu ao governo uma maioria que, aliada a uma forte coordenação de suas fileiras, permitiu que a nova Constituição fosse redigida em pouco mais de noventa dias e aprovada por um referendo popular com 72% dos votos, em 15 de novembro de 1999 (MOREIRA, 2018, p. 58).

A nova Constituição alterou o nome do Estado para República Bolivariana da Venezuela, ampliou a participação popular e dissolveu o Congresso e a Corte Suprema, a qual foi substituída por um Tribunal Supremo de Justiça (TSJ), composto por membros escolhidos pela Assembleia Nacional Constituinte. No ano seguinte, foram marcadas novas eleições gerais para a presidência da república e para a nova Assembleia Nacional, que se tornara unicameral e substituiu a Câmara dos Deputados e o Senado (NEVES, 2010, p. 65-66).

Ao se comparar a Constituição venezuelana de 1961 com a nova Carta Magna, vê-se que esta ampliou e fortaleceu os poderes do presidente da república, pois aquela previa como regra, em seu artigo 135, a duração dos períodos constitucionais do Poder Nacional e, consequentemente, do mandato presidencial, restrita a um prazo de 5 (cinco) anos, salvo a previsão de disposição especial constitucional (VENEZUELA, 1961).

No entanto, a Constituição de 1999, em seu artigo 230, estabeleceu que o mandato presidencial seria de 6 (seis) anos, havendo a possibilidade de uma reeleição imediata por uma só vez por igual período. Esse diploma normativo ainda expandiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, contidas no antigo artigo 190, da Constituição de 1961, ao dispor em seu artigo 236, números 3, 6, 8 e 21, respectivamente, que ele ou ela poderia nomear e remover o Vice-presidente(a) Executivo(a); exercer o comando supremo das Forças Armadas Nacionais; promover seus oficiais a partir do grau de coronel ou coronela ou capitão ou capitã de navio, e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; e convocar referendos nos casos previstos nesta Constituição (VENEZUELA, 1999). Em 15 de fevereiro de 2009, houve outro referendo popular que eliminou os limites para reeleições sucessivas, corroborando para a consolidação da figura presidencial como a principal instituição do Estado.

Constata-se que a prerrogativa de promover oficiais das Forças Armadas, sem a necessidade de aprovação legislativa, modificou o posicionamento político dos militares, os quais durante a democracia *punto fijista* tinham um comportamento apolítico, porém, sob o regime chavista, passaram participar ativamente das principais deliberações políticas, ocupando progressivamente cargos importantes na administração pública e funcionando como uma espécie de poder moderador após a morte de Chávez (MOREIRA, 2018, p. 58).

A possibilidade de o presidente convocar referendos populares sem a aprovação prévia da Assembleia Nacional, propiciou a criação de uma estrutura jurídica que permitiu a contínua concentração de poder nas mãos do presidente da república nos treze anos subsequentes.

Com a realização de novas eleições, em julho de 2000, Chávez saiu novamente vitorioso e, além disso, houve a reversão da composição legislativa em favor da base chavista, a qual obteve uma maioria confortável, porém não contundente. Dos 165 deputados eleitos, 105 pertenciam à base do governo, enquanto 60 eram da oposição. A adoção da estratégia de neutralizar a força política dos membros da oposição, por meio de uma medida que acarretou a dissolução da legislatura de 1998, suprimiu um importante obstáculo para a implementação da proposta de governo chavista (MOREIRA, 2018, p. 58).

Contudo, a reação dos partidos políticos opositores a Chávez resultou num período de instabilidade política que perdurou até 15 de agosto de 2004, quando houve a vitória de Chávez no referendo revogatório, lhe permitindo retomar o seu projeto de hegemonia política, em uma situação ainda mais favorável que aquela do início de seu mandato, sobretudo devido aos ingressos de altas receitas oriundas da exportação do “ouro negro”.

Além disso, a hipertrofia do Poder Executivo ocasionou um forte desequilíbrio entre os demais poderes e a inoperância, no campo prático, do funcionamento do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). Os partidos de base chavista, ao adquirirem maioria qualificada de dois terços entre os anos de 2001 a 2015, converteram a Assembleia Legislativa em uma instância de ratificação de iniciativas do Poder Executivo. Situação que se agravou com a decisão dos partidos oposicionistas de não participarem das eleições de 2005, outorgando ao governo o controle absoluto do Poder Legislativo, extinguindo os mecanismos de controle parlamentar consubstanciados na Constituição de 1999 (MOREIRA, 2018, p. 66-67).

Essas circunstâncias, atreladas ao fato de Chávez implantar uma democracia plebiscitária enfraqueceu as instituições, atacar os meios de comunicação e controlar ideologicamente os meios de contratação da burocracia estatal, denotam um processo de formação de um regime extremamente centralizado, direcionado a constituir uma autocracia. À centralização do poder nas mãos de Chávez e consequente burocratização do Estado

venezuelano pode-se aplicar a crítica de Hannah Arendt à burocratização norte-americana na época da Guerra do Vietnã.

Segundo Arendt (2013, p. 27) os males da burocracia facilitavam a desfatualização, ou seja, desfaziam qualquer relação existente entre os fatos e as decisões tomadas pelo serviço de inteligência norte-americano e pelos serviços civis e militares, a fim de esconder a desvantagem dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã, a qual foi relatada nos Documentos Secretos do Pentágono. Desse modo, ao se aplicar essa concepção à Venezuela, constata-se que o modo lento e gradual com o qual Chávez centralizou o poder corroborou para a formação de uma burocracia estatal que visava transparecer a manutenção do regime democrático no Estado, por meio da propagação utópica da preservação de todas as garantias fundamentais da população, da estabilidade de suas instituições e de seus mecanismos de freios e contrapesos.

No que diz respeito ao Poder Judiciário, faz-se duas críticas. A primeira se refere à mitigação progressiva de suas funções de controle, tornando-o um instrumento político a serviço do Poder Executivo, em razão da supressão da Corte Suprema e da criação do TSJ, composto por juízes fiéis a Chávez. Enquanto a segunda relaciona-se à contratação precária dos juízes de primeira instância, os quais podiam ser desligados pelo Poder Executivo, caso contrariassem os interesses do governo (INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION, 2007).

Em atenção a todo esse contexto de depauperação política, democrática e econômica, verifica-se que a crise política ganhou notoriedade com a denúncia da Venezuela da Convenção Interamericana de Direitos Humanos em 2013, durante o governo interino de Maduro (BRASIL, 2019b). Porém, ela se acentuou e ganhou maior destaque em 2014, em três momentos distintos após a eleição de Maduro ao poder.

Primeiramente, entre os meses de janeiro e fevereiro, do referido ano, observou-se uma crescente tensão no seio social e o início de protestos estudantis e de outros setores da sociedade. Posteriormente, entre os meses de fevereiro a março, a violência atingiu o seu ápice e gerou tensão e instabilidade política e econômica, dado o enfrentamento de civis contra o governo e das diferentes camadas sociais entre si. Por fim, no mês de abril, com a chegada de uma missão da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) à Venezuela, estabeleceu-se o diálogo com os opositores e manifestantes ao governo (CAUBET; PÁVEZ, 2014, p. 2).

A análise dos governos de Chávez e Maduro, sob uma perspectiva histórica, demonstra evidências tanto de sua instabilidade e vulnerabilidade interiores quanto de seus sistemas legais. E, com isso, é possível indagar se a desintegração dos sistemas políticos precede às revoluções, assim como se a desintegração é uma contínua erosão da autoridade governamental, e se tal erosão é gerada pela incapacidade do governo de funcionar adequadamente. Tais indagações

geram dúvidas, nos cidadãos, sobre a legitimidade dos referidos governos. (ARENDT, 2013, p. 64).

No entanto, ainda em 2014, as manifestações populares contra o governo de Maduro se agravaram e foram reprimidas pelas forças armadas governamentais e por grupos de civis armados pró-governo (*colectivos*), resultando na prisão do líder oposicionista Leopoldo López, sob a acusação de "incitação à violência" e no corte de 20% dos gastos públicos (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; BRASIL, 2019a). Assim, é notável a insuficiência das tentativas governamentais de restringir as garantias constitucionais e de intimidar indivíduos que optaram por não serem intimidados, os quais preferem ir para a cadeia a verem as suas liberdades amordaçadas, denotando a força popular que visa evitar a completa destruição da república (ARENDT, 2013, p. 48).

Porém, no ano de 2015, o governo concedeu mais poderes aos militares para "manterem a ordem pública" e a "paz social" em "eventos públicos e protestos" antigovernamentais, dando continuidade à política de repressão excessiva e a prisão arbitrária de opositores políticos. A tal contexto, pode-se aplicar as ideias de Trindade (2014, p. 65), que evidenciam que os novos conflitos internos, ocasionam em casos extremos, à desintegração ou a fragmentação do próprio Estado.

Diante disso, é notória a existência de uma crise política, democrática e constitucional de primeira ordem no Estado venezuelano, a qual se originou devido a dois fatores distintos, cuja infeliz coincidência resultou na particular agudez e na confusão generalizada da situação. Ou seja, tanto existem reiteradas ameaças à Constituição venezuelana de 1999, provocadas pelo Poder Executivo, com a consequente perda da confiança pública nos processos constitucionais, o que significa a retirada do consentimento, como também emergiu, quase simultaneamente, a falta de vontade de certas camadas da população em reconhecer o *consensus universalis*, denotando uma cisão no contrato social de Locke[6] e a perda de legitimidade do governo de Maduro (ARENDT, 2013, p. 80).

[6] Para Arendt (2013, p. 77-78) o contrato social aborígine de Locke guia não o governo mais a sociedade, entendida na acepção do vocábulo latino *societas*, uma "aliança" entre todos os indivíduos membros que após se comprometerem mutuamente fazem um contrato de governo. A autora chama esse contrato de versão horizontal do contrato social. Esse contrato limita o poder de cada indivíduo membro, porém, deixa intacto o poder da sociedade; a sociedade então constitui um governo "sobre o firme terreno de um contrato original entre indivíduos independentes". Segundo ela todos os contratos, convênio e acordos se apoiam na reciprocidade e, o grande benefício da versão horizontal do contrato está relacionada ao fato de que essa reciprocidade liga cada um dos membros a seus colegas cidadãos. Essa seria a única forma de governo na qual o povo é mantido pela força de promessas mútuas e não por reminiscências históricas ou homogeneidade étnica ou pelo Leviatã de Hobbes que "intimida a todos" e desse modo une a todos.

Segundo Arendt (2013, p. 82), o conteúdo moral do *consenus universalis* é igual ao conteúdo moral de todos os acordos e contratos, ou seja, consiste no compromisso de mantê-los, o qual é inerente à todas as promessas. Com efeito, percebe-se serem todas as organizações humanas, seja de cunho social ou político, baseadas na capacidade dos homens de fazer promessas e mantê-las, sendo o único dever estritamente moral do cidadão este duplo arranjo de dar e manter tal declaração digna de confiança para o futuro, a qual compõe a condição pré-política para todas as outras virtudes especificamente políticas. Assim sendo, a promessa consiste em um modo exclusivamente humano de disciplinar o futuro, tornando-o previsível e seguro até onde seja humanamente possível.

Contudo, ao se considerar inexistir exatidão na previsibilidade do futuro, verifica-se que as promessas são restringidas por duas limitações essenciais. Ou seja, os seres humanos estão compelidos a cumprir as suas promessas enquanto não surgir alguma circunstância inesperada, e enquanto a reciprocidade intrínseca à toda promessa for cumprida. Porém, há inúmeras circunstâncias que podem ocasionar o rompimento das promessas, dentre as quais se destaca, por sua sumária importância, a circunstância geral da mudança, bem como o fracasso das autoridades estabelecidas em manter as condições originais do contrato social (ARENDT, 2013, p. 82-83).

Com base nessas concepções, pode-se afirmar que o contrato social pactuado entre os membros da sociedade política venezuelana com o escopo de garantir a existência e a estabilidade à ficção jurídica Estado, por meio da promessa mútua de respeito entre os próprios cidadãos e entre estes e o Estado, foi cindido. Tal cisão ocorreu devido à progressiva concentração de poder nas mãos do Poder Executivo; à depauperação das intuições regulatórias; à degeneração dos mecanismos de freios e contrapesos; ao fracasso de Maduro em conseguir manter as condições originais do pacto social, de modo a garantir o acesso aos direitos civis, políticos, econômicos, culturais e sociais à maior parte da população venezuelana; e ao uso contínuo da violência para se manter no poder.

Além das "tradicionais" violações de direitos humanos, com especial destaque para os direitos civis e políticos (como as liberdades de pensamento, expressão, informação e o devido processo legal) que continuam a ser perpetradas pelo governo de Maduro, visando a sua manutenção no poder, têm-se somado graves discriminações, contra os membros de minorias e outros grupos vulneráveis, a exemplo dos grupos indígenas (TRINDADE, 2014, p. 94).

Assim, para o desenvolvimento da análise proposta por este estudo sobre a crise política e democrática venezuelana é necessário distinguir os conceitos de poder, vigor, força, autoridade e violência à luz dos pressupostos de Hannah Arendt expostos em *Sobre Violência*

(1994), obra em que autora analisa o fenômeno do poder e como este se interage com a violência no campo da tradição do pensamento político.

Arendt não pauta o conceito de poder no binômio mando/obediência e na circunstância de a violência e a organização de seus meios ser sua mais flagrante manifestação, como propunham os teóricos clássicos de política como Max Weber, Wright Mills, Bertrand de Jouvenel, Jean Bodin e Thomas Hobbes (ARENDT, 1994, p. 31-32).

Isto é, para Arendt o poder não é baseado na ideia de dominação do homem pelo homem, mas sim na tradição da *polis* grega tida como o paradigma de compreensão e exercício da política e do poder que se amolda o mais perfeitamente às "condições fundamentais do ser do homem". Arendt, ao valer-se da *polis* grega, busca uma manifestação mais originária do fenômeno político, afastando-se da concepção básica, a partir da qual poder e violência são identificados. Embora os gregos falassem em obediência, na concepção de Arendt, essa obediência se referia às leis formuladas de acordo com o consentimento dos cidadãos e não aos homens (DUARTE,1994, p. 85).

No que tange a questão da Venezuela, pode-se inferir a existência de dois momentos em que há uma supressão do consentimento dos cidadãos com relação à manutenção dos mecanismos de freios e contrapesos e das "regras do jogo". O primeiro remonta à chegada de Chávez ao poder, o qual embora tenha sido eleito em 1998 com maioria dos votos e buscado manter o verniz democrático com o apoio popular, convocou uma Assembleia Nacional Constituinte, composta majoritariamente por apoiadores; redigiu uma nova Constituição em 1999, aumentando as competências presidenciais, outorgando-lhe um mandato com duração de seis anos e uma reeleição por igual período; dissolveu as duas câmaras que compunham o Congresso Nacional transformando-o em um órgão unicameral, chamado de Assembleia Nacional e formado por maioria de políticos chavistas; e extinguiu a Corte Suprema de Justiça, culminando na criação do STJ, composto por juízes fiéis aos desígnios chavistas, denotando uma tendência à concentração de poder nas mãos do Poder Executivo e consequente burocratização do Estado venezuelano.

Enquanto o segundo se dá durante os governos de Maduro, tanto como presidente interino quanto como presidente eleito, quando há a denúncia do Estado venezuelano da Convenção Interamericana de Direitos Humanos em 2013; o emprego crescente da violência através das forças de segurança contra os manifestantes a partir de 2014; a declaração do Estado de Emergência Econômica/Estado de Exceção em janeiro de 2016; e a cooptação do poder da Assembleia Nacional, em agosto de 2017, através da criação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte, corroborando para a instauração de uma duplicidade de sistema legislativo.

Constata-se que Arendt busca elementos para estruturar o conceito de poder no modelo da *polis* grega, pois essa tradição não idealiza o poder a partir da relação entre mando-obediência. Para Arendt ,os gregos desenvolveram um conceito de poder e de lei, cuja essência não se assentava na relação mando-obediência, e que não identificava poder e domínio ou lei e mando. Para a autora, a isonomia da cidade-Estado ou a *civitas* dos romanos se constituía como "uma forma de governo, uma república, na qual o domínio da lei, assentado no poder do povo, colocaria fim ao domínio do homem sobre o homem" (ARENDT, 1994, p. 34). E a obediência se dava em razão do respeito às leis e não aos homens.

A obediência às leis caracterizar-se-ia como uma espécie de apoio dado pelos cidadãos com base no consentimento. Assim sendo, "é o apoio do povo que confere poder às instituições de um país, e este apoio não é mais do que a continuação do consentimento que trouxe as leis à existência". Sob a égide de um governo representativo, acredita-se ser o povo quem domina aqueles que governam. Consequentemente, "todas as instituições políticas são manifestações e materializações do poder, elas petrificam-se e decaem tão logo o poder vivo do povo deixa de sustenta-las" (ARENDT, 1994, p. 34).

No tocante a Venezuela, tanto o governo de Chávez como o de Maduro ao transparecerem a pseudo existência de um regime democrático e de estabilidade econômica receberam amplo apoio popular, sobretudo devido aos altos ingressos de receitas petrolíferas, no período compreendido entre 2004 e 2012, e a adoção de políticas públicas clientelistas. No entanto, a partir de 2014, quando o modelo econômico rentista venezuelano entrou em crise e, portanto, incapaz de subsidiar todos os setores sociais do Estado, ficou evidente o fracasso de seus governantes em modificarem sua matriz econômica e as violações de direitos humanos a que a população passou a ser submetida.

Houve o crescimento do descontentamento popular e o surgimento de manifestações em prol de mudanças nas políticas governamentais e contra o governo de Maduro, as quais foram reprimidas pelas forças de segurança e armadas, revelando a falácia do governo representativo venezuelano, pois no caso em epígrafe é o governo venezuelano quem tem dominado o povo e não ao contrário. Porém, sob a perspectiva de Arendt (2013), a partir do momento em que há uma cisão no pacto social de Locke, devido ao descumprimento das leis por parte do Estado, ocorre uma fragmentação do consenso popular e, portanto, do agir coletivo. Logo, a quebra de coesão entre os cidadãos venezuelanos representou o esvanecimento do poder e, por sua vez, a petrificação e o decaimento das instituições políticas.

Para Arendt o poder alude a uma relação de consentimento e não de violência, porque o poder em si não tem como fim a dominação, mas se define pela ação conjunta dos homens,

porque “é insuficiente dizer que poder e violência são o mesmo. Poder e violência são opostos; onde um domina absolutamente, o outro se ausenta” (ARENDT, 1994, p. 36).

O poder, portanto, consiste na capacidade humana de agir em comum acordo, sendo, portanto, necessária a existência de um grupo de pessoas organizadas politicamente, por meio do exercício de seu direito à livre associação. Em razão disso, ele não é propriedade de um único indivíduo, mas sim pertence ao referido grupo, o qual tem a sua existência condicionada à manutenção de seus pressupostos constitutivos. Por isso, dizer que algum indivíduo está no poder significa que ele está autorizado por um número de pessoas a lhes representar. Com efeito, o poder só subsistirá enquanto houver coesão entre os membros do grupo e a manutenção de seus pressupostos constitutivos, caso contrário o poder do representante se esvairá (ARENDT, 1994, p. 36).

Todavia, contrariamente as concepções de Arendt, o governo de Maduro, para se manter no poder, utiliza ostensivamente práticas violentas, repressivas e de execuções sumárias, perpetradas por meio das forças de segurança e armadas, para dissuadir os movimentos de protestos e eliminar supostos opositores políticos. Tal posicionamento ignora completamente a ideia de coesão entre os membros do grupo político e o agir coletivo que sustenta o poder dos representantes políticos.

Em consonância com essas concepções, depreende-se que o poder para Arendt é o resultado imediato da ação humana e carece de um espaço próprio, ou seja, o espaço público, por ela idealizado como o espaço por excelência do poder, cujo escopo é promover a interação entre os indivíduos, os quais, através da palavra e do discurso, se manifestam na sua pluralidade de opiniões (MAGALHÃES, 2008, p. 70).

Além disso, ao contrário da tradição, o poder não reside na instrumentalização da vontade alheia para alcançar os fins almejados, mas na constituição de uma vontade comum baseada no consenso, ou seja, no resultado de um processo dialógico desenvolvido entre os indivíduos na esfera pública. Afinal, poder é “um fim em si mesmo”, pois sua estrutura “precede e supera todas as metas, de sorte que o poder, longe de ser um meio para um fim, é de fato a própria condição que capacita um grupo de pessoas a pensar e agir em termos das categorias de meios e fins” (ARENDT, 1994, p. 41).

Nesse sentido, Duarte (1994, p. 87) sustenta que em Arendt “o poder só pode ser gerado e atualizado a partir da potencialidade de um “*Miteinander-Reden*”[7], um ser discursivo em que

[7] Conforme Duarte (1994, p. 87) *Miteinander-Reden* significa falar uns com os outros.

palavras e atos não se separam, e na dependência de um acordo frágil e temporário de muitas intenções. Poder corresponde, portanto, à condição humana da pluralidade".

Logo, no governo democrático, o poder depende de números, pois ele é adstrito à "proporção do número ao qual é associado", distintamente da tirania que necessita de um número reduzido de ajudantes na implementação da violência. Além disso, o poder não precisa de justificação por ser inerente à própria existência das comunidades políticas, porém necessita de legitimidade. Ele surge mediante a união de pessoas e sua ação em concreto, mas sua legitimidade deriva mais do estar junto na formação do grupo do que na prática de qualquer ação futura. Ao se desafiar a legitimidade, percebe-se que ela se ampara em um apelo ao passado, à origem do grupo, enquanto a justificação remete a um fim que está circunscrito ao futuro (ARENDT, 1994, p. 41).

Além disso, recorda-se que a vitória de Chávez em 1998, foi resultado do consenso da maioria da população venezuelana direcionado a delinear os rumos do agir coletivo. Tal consenso foi embasado em três sentimentos distintos quase irreversíveis com relação ao sistema *punto fijista*, vigente naquela época, quais sejam: o desprestígio dos partidos políticos tradicionais e das lideranças; a sensação de existência de um vazio de poder incapaz de ser preenchido pela elite política de 1958; e o desejo das classes popular e média de renovar suas elites dirigentes para que estas colocassem em funcionamento o sistema clientelista redistributivo vigente até 1980 (VILLA, 2005, p. 158).

Por sua vez, o vigor denomina algo no singular, uma entidade individual; vem a ser a propriedade intrínseca a um objeto ou pessoa e pertence ao seu caráter, podendo ser comprovado na relação com outras coisas ou pessoas, porém diferindo-se essencialmente delas. Já a força tem um sentido ligado terminologicamente às "forças da natureza" ou à "força das circunstâncias", ou seja, indica a liberação de energia por movimentos físicos ou sociais. Enquanto, a autoridade pode ser investida em pessoas ou em cargos e consiste no reconhecimento indiscutível por aqueles a quem se solicita obediência, sendo desnecessário o recurso à coerção e à persuasão. Contudo, sua conservação tem como requisito o respeito à pessoa ou ao cargo, pois o desprezo é o seu pior inimigo e a risada é o meio mais eficaz para arruiná-la (ARENDT, 1994, p. 41).

À luz dessas concepções, evidencia-se a perda de autoridade de Maduro como Chefe do Poder Executivo venezuelano, pois a ocupação de tal cargo, por ele, se tornou alvo de questionamentos daqueles a quem se pede obediência. Do mesmo modo, as deliberações de Maduro passaram a ser analisadas sob o crivo da legitimidade, pois essa remonta à origem do

grupo político que se encontra cindido e, portanto, inexiste um agir coletivo que constitua o poder a ser exercido por um representante.

Acresça-se, ainda, o fato de 78% da população venezuelana apoiar a destituição de Maduro e de 39% de tal quantitativo compactuar do consenso do reconhecimento de Juan Guidó na qualidade de presidente interino, assim como outros Estados soberanos ao redor do mundo (TRAIANO, 2019), como discorrer-se-á abaixo.

Por derradeiro, a violência significa o meio ou o instrumento de coação vislumbrado como um recurso à disposição do serviço exclusivo de uma dada autoridade ou entidade, no desempenho de uma certa forma de poder. O princípio da ação violenta é disciplinado pela categoria meio-fim e, quando aplicado às questões humanas, caracteriza-se pelo fim sempre correr o risco de ser sobrepujado pelos meios que ele justifica, os quais são necessários para o seu atingimento (ARENDT, 1994, p. 13-37).

Desse modo, observa-se a ocorrência do fenômeno da violência sempre que advierem certas condições propícias. Com efeito, o Estado soberano detém de forma absoluta e exclusiva o acesso, o controle e o uso dos meios de violência, os quais, em geral, incidem sobre dois grandes âmbitos de segurança: a esfera da ameaça interna, representada pelos tribunais e pelas forças policiais; e a esfera da ameaça externa, exercida pelas forças armadas (ANDRÊS, 2012, p. 6).

Diferentemente do poder a violência, por ter natureza instrumental, depende da orientação e da justificação para atingir o fim desejado e, devido a isso, não pode ser a essência de nada. Ela tem por escopo multiplicar o vigor, a potência individual e carece de instrumentos para se realizar. Apesar de a violência ser justificável, ela nunca será legitima, pois, "sua justificação perde em plausibilidade quanto mais o fim desejado distancia-se do futuro". Desse modo, depreende-se ser a forma extrema da violência o "Um contra Todos", a qual nunca é factível sem instrumentos, quanto à forma extrema de poder vem a ser o Todos contra Um. Por derradeiro, sob o aspecto político evidencia-se que a violência advém onde o poder está sendo perdido, mas, abandonada a sua própria trajetória, ela conduz ao desaparecimento do poder (ARENDT, 1994, p. 35-41).

A análise da atual crise política e democrática vivenciada pela Venezuela, portanto, torna-se oportuna, pois as manifestações populares denotam a insatisfação da população com relação à violação de seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, à fragilização das instituições com mandato fiscalizatório, aos mecanismos de freios e contrapesos e a forma com a qual Maduro tem conduzido o governo e repreendido seus opositores e manifestantes.

Constata-se uma quebra na reciprocidade de respeito à conservação das promessas que sustentam o contrato social de Locke**,** as quais tanto foram dilaceradas pelos próprios cidadãos venezuelanos entre si, pois uma parte minoritária deles continua a apoiar o governo de Maduro por auferir benefícios em prejuízo do restante da população, como entre a maioria dos cidadãos venezuelanos e a ficção jurídica Estado. A quebra das promessas que sustentam o contrato social corroborou para a deterioração da coesão entre o grupo político, destruição de seus próprios pressupostos constitutivos e, consequentemente, para a mitigação da capacidade humana para agir em comum acordo.

Ora se o poder não pertence a um único indivíduo, constituindo um fenômeno do âmbito do agir coletivo que está ligado ao momento de criação do grupo político e se ele, sob a égide de um governo democrático, depende de números por ser adstrito à quantidade de pessoas que agem em comum acordo e expressam seu consentimento, a fim de trazer existência as leis disciplinadoras da vida coletiva; a partir do momento em que a maior parte da população venezuelana deixou de compactuar de um consenso em prol da manutenção do governo de Maduro, este perdeu a capacidade de agir em nome do grupo político. E, consequentemente, as instituições políticas, por serem manifestações e materializações do poder, se petrificaram e decaíram, pois, o poder do povo deixou de sustentá-las.

Além disso, ao se verificar que o poder surge mediante a união de pessoas e a sua ação em concreto requer legitimidade, a qual remonta à origem e união do grupo político, constata-se a ilegitimidade do governo de Maduro em função da cisão do pacto social de Locke e da deterioração do agir coletivo. Assim, resta evidente o esvanecimento do poder de Maduro. Contudo, por ainda contar com o apoio de uma diminuta parcela de cidadãos venezuelanos, que ocupam cargos estratégicos nas instituições governamentais, Maduro tenta se manter no poder da Venezuela através do uso do último recurso do poder contra os seus opositores políticos e manifestantes, ou seja, a violência implementada pelas forças de segurança e armadas.

Todavia, Maduro ignora o fato de a ação violenta ser disciplinada pela categoria meio-fim, bem como a circunstância de tal fim, isto é, que a sua manutenção no poder corre o risco de ser sobrepujada pelos instrumentos de coação, além de a violência nunca ser legítima e nem ser a essência de nada por depender de orientação e de justificação para atingir o objetivo desejado. Igualmente, ele desconsidera a possibilidade de perda do diminuto apoio popular que ainda lhe resta e o fato de a violência e o poder não serem a mesma coisa, mas sim opostos, sendo que o abandono da violência a seu próprio percurso ocasiona a destruição do poder.

Observa-se que a polarização política só atingiu o seu apogeu após os resultados das eleições legislativas de 6 de dezembro de 2015, nas quais a maioria opositora da coalizão Mesa

de Unidade Democrática (MDU) saiu vitoriosa ao adquirir maioria qualificada de dois terços dos membros do Congresso após dezesseis anos (URRIBARRÍ, 2016, p. 366; LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 98).

Todavia, ainda no início de janeiro, do referido ano, o TSJ declarou os atos e as decisões da Assembleia Nacional nulos. No mesmo ano, o Conselho Nacional Eleitoral (CNE), dominado por membros do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), suspendeu por prazo indeterminado um referendo revogatório, convocado pela oposição, para retirar o presidente Maduro do poder. E, ainda, houve um confronto direto entre o governo e a Assembleia Nacional sobre a nomeação de alguns juízes, o qual se findou com a cooptação do Poder Judiciário pelo Poder Executivo (BRASIL, 2019b).

Perante tal cenário e em consideração às detenções de natureza política, a declaração de estado de exceção e emergência econômica, às sucessivas declarações de inconstitucionalidade das leis aprovadas pela Assembleia Nacional e à escassez de alimentos, medicamentos e serviços básicos de saúde, o Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), Luiz Almagro apresentou, em 30 de maio de 2016, um relatório à OEA invocando o artigo 20[8], da Carta Democrática Interamericana de 2001, a fim de pedir a convocação imediata do Conselho Permanente para realizar uma avaliação coletiva sobre a interrupção da ordem democrática no Estado venezuelano (MASER, 2016).

Semelhantemente ao que ocorreu na OEA, no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 2016, existiram negociações a respeito da situação política e econômica da Venezuela. O referido Estado deveria ter assumido a presidência rotativa do bloco econômico em questão, em julho de 2016, sucedendo o Uruguai pela regra de revezamento alfabético. Todavia, Argentina, Brasil e Paraguai se opuseram. Além disso, no dia 1º de dezembro de 2016, a Venezuela foi suspensa da sua condição de membro-permanente do citado bloco-econômico, em razão do esgotamento do prazo com a falta do cumprimento de diversos requisitos para a sua adesão (CARNEIRO, 2017). Após essa decisão, o Estado venezuelano perdeu o seu direito

[8] Artigo 20, da Carta Democrática Interamericana de 2001: Caso num Estado membro ocorra uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente sua ordem democrática, qualquer Estado membro ou o Secretário-Geral poderá solicitar a convocação imediata do Conselho Permanente para realizar uma avaliação coletiva da situação e adotar as decisões que julgar convenientes. O Conselho Permanente, segundo a situação, poderá determinar a realização das gestões diplomáticas necessárias, incluindo os bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática. Se as gestões diplomáticas se revelarem infrutíferas ou a urgência da situação aconselhar, o Conselho Permanente convocará imediatamente um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral para que esta adote as decisões que julgar apropriadas, incluindo gestões diplomáticas, em conformidade com a Carta da Organização, o Direito Internacional e as disposições desta Carta Democrática. No processo, serão realizadas as gestões diplomáticas necessárias, incluindo os bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática (OEA, 2001).

a voto, mas continua tendo direito à voz, *status* assemelhado ao da Bolívia na atualidade (MOLINA, 2016).

Em março de 2017, o TSJ venezuelano assumiu poderes legislativos de forma abrangente e sem precedentes, corroborando para a eclosão de novos protestos reprimidos pelas forças armadas e coletivos, que causaram a morte de cento e vinte pessoas, novas prisões arbitrárias e ataques e incursões nas residências dos indivíduos de classes sociais mais baixas contrários ao governo. Já em maio, do referido ano, foi decretado um novo "Estado de Emergência". E, em primeiro de maio de 2017, Maduro convocou eleições para compor uma nova Assembleia Nacional Constituinte, a fim de revogar a Constituição de 1999 e promulgar uma nova Constituição (BRASIL, 2019b).

E, em 31 de julho de 2017, num pleito rechaçado pela oposição, houve a eleição de uma Assembleia Nacional Constituinte, formada unicamente por membros do PSUV, que, com suprapoderes, assumiu as funções do Poder Legislativo, retirando a importância da Assembleia Nacional liderada por partidos de oposição (ACNUDH, 2018, p. 4). Desde então, a Venezuela passou a contar com sistema legislativo dúplice. Registre-se também o fato de que, nas eleições para os governos e prefeituras, os membros do citado partido conquistaram a maioria dos votos, em razão dos opositores se recusarem a participar do processo. E, com acirramento dos protestos e conflitos sociais, o governo ordenou que as forças militares utilizassem o poder de fogo através de uma resposta com *"mano dura"* (BRASIL, 2019b).

Em 08 de agosto de 2017, se reuniram em Lima, no Peru, os chanceleres e representantes de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru para tratar da situação crítica da Venezuela e buscar formas de contribuir para a restauração de sua ordem democrática, por meio de uma solução pacífica e negociada que não atente contra os direitos humanos.

Tal reunião representou a criação do chamado Grupo de Lima e, ao final do evento, houve a edição da Declaração de Lima, na qual existem dispositivos que condenam a ruptura da ordem democrática venezuelana; não reconhecem a Assembleia Nacional Constituinte e seus atos em função de sua ilegitimidade; e declaram a total solidariedade a Assembleia Nacional venezuelana eleita democraticamente (GRUPO DE LIMA, 2017).

Posteriormente, em 20 de maio de 2018, ocorreu uma eleição antecipada ao pleito presidencial, resultando na reeleição de Nicolás Maduro para um novo mandato de seis anos, isto é, para o período de 2019 a 2025, em detrimento do segundo candidato Henri Falcón. Essa eleição foi caracterizada pela abstenção de 53,98% dos eleitores, por denúncias de fraudes e tida como não livre e injusta e não foi reconhecida pela União Europeia (UE), pelos Estados

Unidos e pelos Estados que compõem o Grupo de Lima, com exceção do México. Esse resultado corroborou para desestabilizar ainda mais a sociedade venezuelana devido ao aumento dos protestos e mobilizações populares contra a continuidade do governo de Maduro (AGÊNCIA BRASIL, 2018; GIRALDI, 2018; MOLEIRO, 2018).

Apenas os representantes da Bolívia, Cuba, El Salvador, Nicarágua, China e Turquia estiveram presentes na cerimônia de posse de Maduro, denotando reconhecer a sua legitimidade como presidente da Venezuela (AGÊNCIA BRASIL, 2018). Porém, a Assembleia Nacional, composta majoritariamente por oposicionistas, não reconheceu as eleições, de 20 de maio de 2018, como democráticas e nem a suposição de que Maduro exerceria seu mandato de forma legítima, motivo pelo qual, em 15 de janeiro de 2019, declarou vaga a presidência da República Bolivariana da Venezuela e Maduro um usurpador. Frente a essa situação, a citada Assembleia aplicou três artigos da Constituição venezuelana de 1999, quais sejam: 333, 350 e 233 (ZILLA, 2019).

O artigo 333 resguarda o direito dos cidadãos, com ou sem mandato presidencial, fazer cumprir a Constituição venezuelana caso ela seja violada ou desconsiderada. Enquanto o artigo 350 confere ao povo o direito de se rebelar contra regimes, leis e autoridades que minem os valores e princípios democráticos e, violem os direitos humanos. Por seu turno, o artigo 233 regula qualquer uma das formas de ausência de presidente. No rol dos casos descritos constam morte, renúncia, demissão decretada por sentença do Tribunal Supremo de Justiça, deficiência física ou mental permanente, demissão por referendo e abandono do cargo (VENEZUELA, 1999).

Como inexiste disposição constitucional que regulamente a atual situação da Venezuela, a Assembleia Nacional poderia aplicar por analogia o artigo 233 (ZILLA, 2019). Caso o Chefe de Estado se ausente antes de tomar posse, novas eleições presidências devem ser realizadas dentro do prazo de trinta dias, período no qual o chefe da Assembleia Nacional ficará responsável pelos assuntos do governo, conforme as disposições do primeiro parágrafo, do citado artigo 233 (VENEZUELA, 1999).

Além disso, a Assembleia Nacional elegeu Juan Guaidó como seu presidente, o qual durante uma manifestação, ocorrida Caracas, em 23 de janeiro de 2019, se autonomeou presidente interino. Desde então, Guaidó, membro do partido desconhecido *Voluntad Popoluar* que pertence ao Internacional Socialista, passou a receber o apoio dos partidos opositores ao governo, de uma grande parte da população venezuelana (39%) e de sessenta e cinco Estados, incluindo os Estados Unidos, Estados da Europa ocidental e os Estados membros do Grupo de

Lima, que o reconhecem oficialmente em seu papel de transição, de facilitação ao recebimento de ajuda humanitária e por demandar novas eleições presidenciais.

No entanto, Estados como China, Cuba e Rússia apoiam e reconhecem Maduro como presidente legítimo. Segundo a Assembleia Nacional, Guaidó tem a tripla tarefa de terminar com a usurpação da presidência da república por Maduro, formar um governo de transição e organizar novas eleições livres e transparentes (ZILLA, 2019). Como resposta, o governo fortaleceu o seu discurso e suas práticas repressivas.

Mediante essas conjunturas fáticas, é notório o esvanecimento do poder de Maduro, a sua ilegitimidade enquanto representante popular e o seu não reconhecimento como Chefe de Estado pela maioria dos membros da comunidade internacional, pois houve a perca do respeito inquestionável ao cargo político que ele ainda ocupa. Além disso, a partir do momento em que Maduro se vale de instrumentos coercitivos e da persuasão de forma desmedida para tentar assegurar a sua permanência no poder da Venezuela, sob as diretrizes de uma ordem constitucional, ele acaba por abandonar a violência a seu próprio caminho, a qual estilhaça o agir coletivo e, consequentemente, destrói o poder.

Em 5 e fevereiro de 2019, a Assembleia Nacional adotou um estatuto que rege a transição democrática e a restauração da Constituição. Dentre suas disposições, consta a possibilidade de flexibilizar o prazo de trinta dias, consubstanciado no artigo 233, da Constituição venezuelana de 1999, a partir da data do fim da usurpação do poder e o término previsto para depois da formação de um governo de transição. Todavia, apesar de a legalidade na Venezuela ser somente um verniz político e o referido artigo representar o pilar mais fraco de sustentação do governo de Guaidó, muitos Estados têm enfaticamente seguido o argumento legalista derivado a partir dele (ZILLA, 2019).

O dia 23 de fevereiro de 2019, foi marcado pelo conflito entre o governo e a oposição, entorno da questão da aceitação de ajuda humanitária, após Guaidó ter assumido a liderança de um comboio de caminhões que transportavam suprimentos de socorro e alimentos de Cúcuta, na Colômbia para a Venezuela. Dois dias antes, caminhões carregados com alimentos e medicamentos saíram do Brasil, do estado de Roraima, em direção à Venezuela, mas foram obstados de ingressar devido ao fechamento da fronteira entre Pacaraima e Santa Helena do Uairén por tempo indeterminado.

Contudo, o que havia começado como uma operação de ajuda humanitária internacional, seguida dos discursos de Guaidó e dos presidentes do Chile, da Colômbia, Paraguai e do Secretário Geral da OEA em Cúcuta, acabou em um confronto entre o comboio colombiano e militares e policiais venezuelanos (ZILLA, 2019).

Diante dessas circunstâncias, os Estados Unidos não descartaram o uso de efetivo militar para tentar retirar Maduro do poder e estabilizar a Venezuela. Contrariamente, os Estados latino-americanos e europeus que apoiam Guaidó, inequivocamente, excluíram essa opção e tentaram chegar a um consenso com o governo de Maduro para que fosse permitida a entrada de ajuda humanitária internacional e a organização de novas eleições ou então, para que ele renunciasse o mandato. No entanto, Maduro considera a ajuda humanitária internacional como um instrumento de modificação do regime.

Como reação a não aceitação de ajuda humanitária internacional, os Estados Unidos impuseram novas sanções à Venezuela, a parir de 1º de maio de 2019. Com base nisso, recorda-se que, desde 2015, os Estados Unidos, o maior comprador de petróleo venezuelano, já imponha sanções cada vez mais severas a seu parceiro comercial. Dentre tais sanções menciona-se restrições de concessão de vistos norte-americanos, o congelamento de propriedades e ativos do governo venezuelano e uma proibição a cidadãos e a empresas norte-americanas de conduzirem transações monetárias e comerciais com pessoas cujos nomes estejam na Lista de Nacionais Especialmente Designados e Pessoas Bloqueadas. As mesmas sanções foram impostas pelo Canadá contra a Venezuela em setembro de 2017, as quais se tornaram mais severas em maio de 2018 (ACNUDH, 2019).

A União Europeia (UE), desde novembro de 2017, impôs um embargo à venda de armas à Venezuela, bem como o congelamento dos ativos de pessoas tidas como atores-chave no regime de repressão de Maduro e sua proibição de ingresso em qualquer Estado-membro do referido bloco econômico. Outros Estados europeus, como a Suécia e Noruega, também impuseram sanções semelhantes às da UE (ACNUDH, 2019).

Por derradeiro, entre os dias 19 a 21 de junho de 2019, a Venezuela recebeu a visita da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos Michelle Bachelet, a qual tinha por objetivo coletar informações *in loco* para analisar a situação de violação de direitos humanos da população. A visita findou um ciclo de investigações iniciado em setembro de 2018, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

Ao final das investigações, Bachelet redigiu um relatório, destinado ao Secretário Geral das Nações Unidas, Antônio Guterres, descrevendo as violações que afetam direta ou indiretamente todos os direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais da população venezuelana (ACNUDH, 2019), os quais compactuam com as concepções apresentadas ao longo deste estudo. Nesse sentido, discorrer-se-á na próxima subseção sobre a crise social que acomete o Estado venezuelano, a qual é elencada de forma dissociada das

demais crises apresentadas somente para fins didáticos, considerando-se o fato de a crise humanitária venezuelana ser tridimensional

## 2.4 O Estado de Exceção e a desestabilidade social

Os protestos e manifestações sociais que surgiram na Venezuela, de forma generalizada, a partir de abril de 2017, como uma reação popular imediata às sentenças nº 155 e 156 proferidas pelo TSJ, nos dias 28 e 29 de março, do mesmo ano, tinham uma estreita relação com a deterioração das condições econômicas, políticas e sociais do Estado. Tais sentenças retiraram as imunidades parlamentares dos deputados da Assembleia Nacional, estabeleceram que seus atos constituem "traição à pátria", outorgaram ao Poder Executivo amplas competências discricionárias e revogaram as competências do Poder Legislativo (CIDH, 2017, p. 17-20).

Essas medidas, portanto, significaram a usurpação das funções do Poder Legislativo pelo Poder Executivo e Judiciário, bem como a anulação de fato do sufrágio popular por meio do qual os deputados haviam sido eleitos.

Em 14 de janeiro, do referido ano, o presidente Maduro, por meio do Decreto nº 2.323/16, decretou um estado de "Emergência Econômica/Exceção" em todo o território nacional. O decreto foi publicado em atenção às disposições consignadas nos artigos 226, 236, número 7, 337, 338, parágrafo segundo, e 339, da Constituição de 1999, e nos artigos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 10, 17 e 23, da Lei Orgânica sobre Estados de Exceção de 2001, de acordo com a sua disposição preambular. Tal decreto tinha a finalidade de conceder ao Poder Executivo competência para adotar medidas que permitissem atender a situação excepcional, extraordinária e conjuntural vivenciada pela economia e de viabilizar à população venezuelana a garantia ao pleno gozo de seus direitos e ao livre acesso a bens e a serviços fundamentais, como dispõe seu artigo 1º (VENEZUELA, 2016).

À situação vivenciada pela Venezuela, após a decretação do Estado de Emergência Econômica/Exceção, é possível aplicar a crítica de Giorgio Agamben. Na concepção de Agamben (2007), o estado de necessidade, sob o qual se pauta a exceção não pode ter forma jurídica, sendo que a sua própria definição terminológica se tornou difícil por situar-se no limiar entre a política e o direito. Desse modo, vê-se que o estado de exceção constitui um "ponto de desequilíbrio entre o direito público e o fato político" (SAINT-BONNER, 2001, p. 38 *apud* AGAMBEN, 2007, p.11). Para Agamben "as medidas excepcionais se encontram na situação paradoxal de medidas jurídicas que não podem ser compreendidas no plano do direito e, o

estado de exceção apresenta-se como a forma legal daquilo que não pode ter forma legal" (AGAMBEN, 2007, p.11).

Sob a perspectiva jurídica, a decretação do Estado de Emergência Econômica/Exceção encontrava-se respaldada tanto por dispositivos da Constituição venezuelana de 1999 quanto da Lei Orgânica sobre Estados de Exceção de 2001. Muito embora no campo teórico a decretação do Estado de Emergência Econômica/Exceção tenha observado tais ditames normativos, evidencia-se que o totalitarismo moderno pode ser definido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que possibilite a eliminação física de opositores políticos e de categorias inteiras de cidadãos, os quais, por qualquer motivo, aparentem não ser integráveis ao sistema político. Além disso, depreende-se que tal deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo transforma a estrutura e o sentido da distinção tradicional entre as diferentes espécies de constituição (AGEMBEN, 2007, p. 13).

Na prática, o Decreto nº 2.323/16 impôs restrições aos direitos humanos, transgrediu direitos assegurados pela Constituição venezuelana de 1999, pela legislação nacional, incluindo-se a Lei Orgânica sobre Estados de Exceção venezuelana de 2001, os quais, em geral, representam a internalização do parágrafo segundo, do artigo 4º, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 (PIDCP) (ONU, 1966; VENEZUELA, 2016).

O parágrafo segundo, do artigo 4º, do PIDCP de 1966, veta expressamente que em situações excepcionais ocorra a suspensão do direito à vida; a submissão à tortura e à penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; a restrição ao direito à livre circulação; a condenação por atos ou omissões que não constituam delito segundo a legislação nacional e internacional, no momento de seu cometimento e a imposição de penas mais graves do que a aplicável no momento do cometimento do delito; e a transgressão ao direito à liberdade de pensamento (ONU, 1966). Isto é, no campo operacional, o Decreto nº 2.323/16 violou um núcleo básico de direitos inderrogáveis, assegurados não só na Constituição venezuelana de 1999 e no PIDCP, mas em distintos tratados de direitos humanos, de reconhecimento universal (TRINDADE, 2014, p. 71)

A expressão "estado de exceção", segundo Agamben (2004, p. 15-39), exprime a existência de uma relação entre o estado de guerra, o "estado de sítio" e a "lei marcial" acrescida do qualificativo "político" ou "fictício". O Estado de Exceção não constitui um direito especial, mas, enquanto suspensão da própria ordem jurídica, delibera seu patamar ou seu conceito limite. Nota-se, portanto, ser o estado de exceção nem interior e nem exterior ao ordenamento jurídico,

sendo que o problema de sua definição se encontra adstrito a um patamar, ou a uma zona de indiferença, na qual o dentro e fora não se excluem, mas se indeterminam.

A suspensão da norma não quer dizer sua abolição e a zona de anomia por ela instaurada não é desprovida de relação com a ordem jurídica. Além disso, constata-se que a expressão "plenos poderes", com qual, às vezes, o estado de exceção é caracterizado, refere-se à ampliação dos poderes governamentais e, particularmente, à atribuição do poder de promulgar decretos com força-de-lei (AGAMBEN, 2004, p. 15-39).

Em consonância com tais assertivas, verifica-se que o principal risco trazido pelo Decerto nº 2.323/16 refere-se à concessão, de forma ampla e discricionária, da faculdade do Chefe do Poder Executivo venezuelano de editar medidas que considerasse convenientes, instaurando de fato um Estado de Exceção. Porém, na realidade tais medidas avalizaram a expropriação dos bens móveis e imóveis particulares, as perseguições, agressões, detenções arbitrárias e execuções sumárias perpetradas pelas forças de segurança e armadas em detrimento dos manifestantes, assim como os julgamentos e a condenação desses indivíduos por tribunais militares (CIDH, 2017, p. 25).

Ressalta-se também que, *a priori*, a vigência do referido decreto era de 60 (sessenta) dias, contados a partir de sua publicação no Diário Oficial da República Bolivariana da Venezuela, prorrogáveis por igual período, de acordo com o procedimento constitucional estabelecido, segundo o disposto em seu artigo 9º, mas o mesmo ainda está vigente, ou seja, o Estado de Exceção ainda vigora (VENEZUELA, 2016). Ademais, a Assembleia Nacional não aprovou esse decreto, como exigiam os artigos 339, da Constituição venezuelana de 1999 e 26, da Lei Orgânica sobre Estados de Exceção de 2001, e apenas o TSJ lhe concedeu validade, motivo pelo qual ele pode, inclusive, ser prorrogado por prazo superior a um ano (VENEZUELA, 1999; 2001).

A esse respeito Agamben (2007, p. 19) preleciona que leis dessa natureza, as quais deveriam ser promulgadas mediante a existência de circunstâncias excepcionais e de necessidade e de emergência, contestam a hierarquia entre lei e regulamento, que é a base das constituições democráticas, e confiam ao governo um poder legislativo que deveria ser competência exclusiva do Parlamento. Apesar do uso provisório e sistemático dos plenos poderes ser em tese compatível com as constituições democráticas, o uso sistemático e frequente do instituto ocasiona a depauperação da democracia. Assim, é perceptível que uma das características fundamentais do estado de exceção, a qual consiste na abolição provisória da distinção entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, se transforme numa prática duradoura de governo.

Nesse sentido, observa-se que na Venezuela há a deterioração da democracia mediante a absorção do Poder Legislativo pelo Poder Executivo e, consequentemente, a república deixou de ser parlamentar para se tornar governamental.

Além disso, constata-se que Agamben (2007, p. 53-55), ao formular uma teoria sobre o estado de exceção, se pauta nos pressupostos de Carl Schmitt expostos nos livros *A ditadura* (1921) e *Teologia Política* (1922). Em *A ditadura* o estado de exceção é apresentado sob a figura da ditadura, a qual compreende em si o estado de sítio é, contudo, fundamentalmente "estado de exceção" e, à medida que se apresenta como uma "suspensão do direito" se reduz, a problemática da definição de uma "exceção concreta" (SCHMITT, p. 17 *apud* AGAMBEN, 2007, p. 33). Desse modo, vê-se que na ditadura, em cujo contexto se inscreve o estado de exceção, existe uma distinção entre a "ditadura comissária", a qual tem por fim restaurar a constituição vigente, e a "ditadura soberana" a qual, como figura da exceção, atinge sua massa crítica.

A teoria de Carl Schmitt exposta nas obras citadas, na qual Agamben se embasa, visa inscrever o estado de exceção num contexto jurídico. Schmitt tem pleno conhecimento de que o estado de exceção enquanto realiza a suspensão de toda ordem jurídica (SCHMITT, 1922, p. 18) parece "escapar a qualquer consideração de direito" (SCHMITT, 1922, p. 137 *apud* AGAMBEN, 2007, p. 55). No entanto, para ele é primordial que haja uma relação entre o estado de exceção e a ordem jurídica, pois, "a ditatura seja ela comissária ou soberana, implica a referência a um contexto jurídico" (SCHMITT, 1922, p. 139 *apud* AGAMBEN, 2007, p. 55).

A ditadura comissária, ao suspender de modo concreto a constituição para defender a sua existência, tem em último caso a finalidade de criar as condições que possibilitem a aplicação do direito. Nela os ditames constitucionais podem ser suspensos quanto à sua aplicação, sem, contudo, deixar de vigorar, pois a suspensão significa unicamente uma exceção concreta (SCHMITT, 1921, p. 136-137 *apud* AGAMBEN, 2007, p. 55). Enquanto a ditadura soberana não se restringe a suspender uma constituição vigente, em atenção a um direito nela contemplado e, por isso mesmo, constitucional, mas almeja essencialmente criar um estado de coisas em que seja possível impor uma nova constituição (AGANBEN, 2007, p. 55).

Com base em tais assertivas é possível afirmar que o verniz democrático venezuelano começou a ruir após Maduro publicar o Decreto nº 2.323/16, retirar as imunidades dos parlamentares da Assembleia Nacional e estabelecer que os atos deles constituem "traição à pátria", usurpando, desse modo, as competências do Poder Legislativo e iniciando as perseguições sistemáticas contra os manifestantes e opositores políticos, com fim de estabelecer literalmente um estado de exceção.

Além disso, é perceptível que tal estado de exceção foi decretado com o escopo de instaurar uma ditadura soberana, sobretudo após as políticas públicas, empreendidas pelo governo de Maduro, tentarem desfatualizar a grave situação de violação de direitos a que a maior parte da população venezuelana está submetida, tendendo aparentar ser necessário a imposição de uma nova Constituição, o que pode ser evidenciado mediante a convocação de novas eleições para a composição de uma nova Assembleia Nacional Constituinte em primeiro de maio de 2017.

Diante de tal cenário, algumas organizações nacionais e internacionais denotaram a sua preocupação com relação à concessão de amplas faculdades, pouco claras e discricionárias que a decretação do estado de exceção outorgou ao Poder Executivo e, por conseguinte, com as consequências negativas ao disfrute dos direitos humanos (CIDH, 2017, p. 54-56). Registre-se também o fato de a Venezuela não ter notificado o Secretário Geral da ONU sobre a declaração do estado de emergência pública no Estado, conforme requer o parágrafo 3º, do artigo 4º, do PIDCP (ACNUDH, 2017, p. 6).

É perceptível que as manifestações públicas de descontentamento com as condições econômicas, políticas e sociais surgiram de forma mais organizada e a aumentaram a partir do ano de 2016, especialmente após a publicação do Decreto nº 2.323/16, ganhando maior repercussão em 2017. E, no período compreendido entre primeiro de abril a 31 de maio de 2017 foram registradas 6.729 manifestações de protesto por todo o território nacional, correspondendo a quase 56 protestos por dia, o que representou um aumento de 157% em comparação com a análise do mesmo período no ano anterior (OVCS, 2017).

A maioria desses protestos foi convocada pelo partido Mesa Unidade Democrática (MUD) e se deram em virtude de o TSJ ter cooptado o poder da Assembleia Nacional e o CNE apoiado a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte sem a consulta popular prévia, a qual foi convocada por Maduro por meio do Decreto nº 2.830/17 (CIDH, 2017, p. 112). Contudo, por causa do aumento da repressão das forças de segurança, as manifestações na zona urbana foram combinadas a outras formas de protesto, como plantões, bloqueios de ruas, marchas noturnas e os panelaços (ACNUDH, 2017, p. 6).

Em consonância com a crítica de Hannah Arendt, feita aos movimentos populares ocorridos na década de 1960 nos Estados Unidos, é possível afirmar que tais manifestações representam atos de desobediência civil, assim como o fato desses manifestantes se assemelharem aos contestadores civis. De acordo com a Arendt, ao retomar os pressupostos de Levi (1970), um dos despropósitos da legislação norte-americana seria o encorajamento dos indivíduos ou mesmo a sua compleição de estabelecer um direito legal significativo por meio

de um ato de desobediência civil, sendo que tal despropósito gerou o casamento teórico da moralidade com a legalidade, da consciência com a lei do Estado (ARENDT, 2013, p. 52).

Naquela época, Arendt (2013, p. 54) expressou que o número de contestadores civis ou potencialmente contestadores havia crescido conjuntamente com a tendência governamental de tratar os manifestantes como criminosos comuns ou então de lhes exigir a suprema prova de "auto sacrifício", ou seja, o contestador que violasse a lei válida deveria "bendizer seu castigo". A autora também discorre ser a insistência nesta infeliz e inadequada alternativa natural somente em um período de tumulto, quando a distinção entre o indivíduo que viola a lei para testar a sua constitucionalidade e o indivíduo que perpetra atos de violência comum se torna muito frágil, e quando não as leis locais, mas "o poder legislativo nacional" está sendo desafiado.

Ora, no caso específico da Venezuela constata-se que os manifestantes têm protestado contra as precárias condições de vida às quais encontram-se submetidos em razão da manutenção das políticas públicas do governo de Maduro. Tais atos de protesto são contra à cooptação das atribuições do Poder Legislativo pelo Poder Judiciário, o qual é controlado pelo Poder Executivo, bem como em detrimento do Decreto nº 2.323/16 que estabeleceu o "Estado de Emergência Econômica/Exceção". No entanto, em razão dessa situação de tumulto social, o governo de Maduro não faz distinção entre indivíduos que protestam para testar a constitucionalidade de uma lei injusta e por estarem insatisfeitos com o chefe do Poder Executivo, e àqueles que praticam atos criminosos e, portanto, trata os manifestantes como criminosos comuns.

Segundo Arendt (2013, p. 54-55), a condição do contestador civil não pode ser compreendida sob a perspectiva do objetor de consciência ou do homem que simplesmente testa a constitucionalidade de um estatuto. A condição de contestador civil não tem analogia com nenhum desses casos, pois ele nunca existe como um único indivíduo; ele só pode funcionar e sobreviver como membro de um grupo. Assim, a desobediência civil significativa será praticada por um determinado número de pessoas com identidade de interesses.

Disso decorre que o objetor de consciência se caracteriza como o indivíduo que faz objeção de consciência por se recusar, por exemplo, a participar da guerra por motivos religiosos. Enquanto os contestadores civis são minorias organizadas, delimitadas mais pela opinião comum do que por interesses comuns e pela decisão de se posicionarem contrariamente à política do governo, mesmo tendo razões para supor que ela seja apoiada pela maioria, cuja ação combinada surge de um compromisso mútuo. Tal compromisso, empresta crédito à sua opinião não importando como ela havia sido originalmente atingida (ARENDT, 2013, p. 55).

No entanto, no caso venezuelano, vê-se que, em 2016, o número de manifestantes e de protestos populares era reduzido e carecia de organização. Mas, a partir de 2017, houve maior adesão da população a esses movimentos. Porém, diferentemente daqueles descritos por Arendt, as manifestações venezuelanas também são delimitadas por interesses comuns contrários a manutenção das políticas públicas do governo de Maduro, as quais são apoiadas por uma parcela minoritária da população, e em prol da restauração dos mecanismos de freios e contrapesos do Estado de Direito. Tais manifestações surgiriam em defesa do contrato social de Locke e em busca da restauração das promessas mútuas sobre quais a figura do Estado foi erigida.

Conforme Arendt (2013, p. 64-65), o desprezo pela autoridade estabelecida, religiosa e secular, social e política, como um fenômeno mundial, poderá vir a ser vislumbrado como um evento proeminente da última década, uma vez que as leis realmente parecem ter perdido seu poder. A lamentação acerca do "canceroso crescimento da contestação" não tem muito sentido, a não ser que seja reconhecido que, há muitos anos, as instituições mantenedoras da lei têm sido incapazes de fazer cumprir as próprias disposições consignadas em tais instrumentos legais.

Ou seja, diante das manifestações populares de insatisfação com a crise vivenciada pela Venezuela, resta evidente o desprezo pelo reconhecimento de Maduro enquanto presidente daquele Estado, sobretudo em razão das suas leis terem perdido o poder. Do mesmo modo, a repressão empreendida pelas forças de segurança e armadas contra os manifestantes não tem sentido, caso não seja reconhecido que o Poder Executivo cooptou todas as instituições responsáveis por manter a lei, com o escopo de interpretá-las, modificá-las e a aplicá-las em seu próprio benefício e contra os opositores e manifestantes.

Todavia, a partir da segunda quinzena de junho de 2017, as manifestações se reduziram e foram registrados incidentes mais violentos, durante a ocorrência de protestos, devido ao uso das forças nacionais de segurança, as quais utilizaram força excessiva para dispersar os movimentos populares. A força excessiva foi utilizada de forma generalizada seguindo um padrão comum que causou altos danos aos manifestantes além de dissuadir o temor para evitar que outras pessoas participassem das manifestações (CIDH, 2017, p. 112).

Nesse sentido, é importante diferenciar os movimentos radicais e criminosos dos movimentos de desobediência civil, pois, segundo Arendt, não seria correto identificar os dois, porque "os criminosos são tão perigosos para os movimentos políticos quanto para a sociedade em geral". Ademais, enquanto a desobediência civil pode ser entendida como um indício da perda significativa da autoridade da lei (muito embora dificilmente possa ser vista como sua

causa), a desobediência criminosa constitui-se como o resultado da desastrosa erosão da competência do poder policial (ARENDT, 2013, p. 68).

De acordo com Arendt (2013, p. 68), a desobediência civil surge quando uma quantidade significativa de cidadãos chega ao consenso de que os canais normais para as mudanças já não funcionam, e que as queixas não serão escutadas nem surtirão qualquer efeito, ou então, contrariamente, quando o governo está em vias de realizar mudanças e se envolve e persiste em modos de agir cuja legalidade e constitucionalidade estão expostas a graves dúvidas. Sinteticamente, a desobediência civil pode servir tanto para a realização de mudanças necessárias quanto para a preservação ou restauração desejada do *status quo*, sendo que em nenhuma hipótese ela pode ser comparada com a desobediência criminosa.

Inobstante a existência dessas distinções entre a desobediência civil e a desobediência criminosa, o governo de Maduro tem optado por tratar os contestadores civis como criminosos, demonstrando desconhecer o consenso de que os canais normais em busca de mudanças governamentais já não são suficientes, bem como por manter ações ilegais e inconstitucionais. Ou seja, ignora que as manifestações populares têm sido realizadas em prol de mudanças nas políticas públicas governamentais e para a restauração dos mecanismos de freios e contrapesos do Estado de Direito venezuelano.

Observa-se que o mais assustador, na atual situação, não é exclusivamente o fracasso do poder policial em si, mas também a circunstância de que remediar radicalmente tal situação ocasionaria o espalhamento do desastre para os outros ramos igualmente importantes do sistema judiciário (ARENDT, 2013, p. 66).

Isto é, no caso específico da Venezuela, nota-se que o fator que causou mais susto não foi somente o uso desmedido das forças de segurança e das forças armadas para combater os protestos populares, mas o fato de que, devido ao controle do Poder Judiciário pelo Poder Executivo, os julgamentos dos manifestantes e opositores apreendidos serem feitos por tribunais militares sem qualquer garantia aos direitos humanos, denotando o colapso do sistema judiciário venezuelano, como será demonstrado abaixo.

Registre-se, ainda, o fato de as forças de segurança venezuelanas, incluindo-se os serviços de inteligência, terem detido, arbitrariamente, um elevado número de manifestantes e de pessoas identificadas como opositores políticos. Essas detenções são arbitrárias por terem grave e repetidamente violado o devido processo legal, assim como por serem efetuadas como uma resposta ao exercício dos direitos humanos, com destaque aos direitos à liberdade de opinião, de expressão e de reunião pacífica. Em a atenção a tais circunstâncias, infere-se que a prisão arbitrária que escolhe pessoas inocentes aniquila a validade do consentimento, assim

como a tortura, em contraposição à morte, que extingue a possibilidade de oposição (ARENDT, 2012, p. 598).

De acordo com a Organização Não-Governamental (ONG) *Foro Penal Venezuelano*, no período compreendido entre primeiro de abril a 31 de julho de 2017, 5.501 pessoas, das quais 410 eram crianças, foram presas por terem conexão com as manifestações antigovernamentais. Em 31 de julho, ainda continuavam presas 1.383 pessoas. O número exacerbado de prisões sumárias relacionadas com a condução de manifestações populares, nunca antes observado, teve um grande efeito intimidante na população venezuelana. Além disso, as condições de detenção não atendiam padrões básicos estipulados nas normas internacionais, constituindo-se por si próprias formas de tratamento cruel, desumano e degradante. (ACNUDH, 2017, p. 22-35).

Posto isso, destaca-se também a ocorrência de casos de civis detidos e apresentados para serem julgados perante tribunais militares. A aplicação da justiça militar para julgar civis causou violações à garantia de um julgamento justo, ao direito dos acusados serem julgados por um tribunal competente, independente, imparcial e instituído por lei, bem como a falta de acesso ou o acesso restrito a advogados, os quais, em algumas circunstâncias, foram impedidos de comparecer em audiências judiciais. Desde o início das manifestações, houve um incremento exacerbado do número de civis julgados por tribunais militares, o que várias fontes consideram um esforço envidado para ignorar o papel do Procurador Geral nas causas penais (CIDH, 2017, p. 144-147).

À situação das detenções arbitrárias desses civis e de seu julgamento por tribunais militares, cabe a crítica de Arendt. Embora a Venezuela não seja um Estado totalitário, nota-se características do totalitarismo, sobretudo no que tange a transgressão de princípios e normas constitucionais que asseguram o viver coletivo, o que significa retirar dos homens os seus direitos e destruir a liberdade como realidade política viva, "pois o espaço entre os homens, delimitado pelas leis, é o espaço vital de liberdade" (ARENDT, 2012, p. 619).

Ao se valer de instrumentos tirânicos para se manter no poder, Maduro retira direitos humanos da população venezuelana como os direitos à liberdade de expressão, de manifestação do pensamento e de ser julgado por um tribunal competente, independente, imparcial e instituído por lei e, consequentemente, subtrai a liberdade popular como realidade política viva, pois desconsidera que os espaços entre os homens, delimitado pelas leis, é o espaço vital da liberdade. Desse modo, resta evidente a grave crise social na qual a República Bolivariana da Venezuela encontra-se submersa, agravada pela depauperação de suas condições sanitárias e alimentares.

Ou seja, o sistema sanitário venezuelano está em colapso, corroborando para as flagrantes violações ao direito à saúde da população local. Desde 2014, o referido sistema está imerso em uma situação de escassez de medicamentos e de outros insumos básicos, ocasionando a deterioração da qualidade e da segurança do atendimento básico de saúde nos hospitais públicos (HRW, 2016, p. 8).

Além disso, distintos indicadores, como, por exemplo, o aumento da mortalidade materna em 60% e da mortalidade infantil em 30%, no período compreendido entre 2014 e 2016 (OVSALUD, 2016); a falta de acesso aos tratamentos adequados e regulares para mais de 300.000 pacientes acometidos por enfermidades crônicas e o surto de malária e difteria demonstram a depauperação do sistema (ACNUDH, 2018, p. 43-44).

O colapso sanitário é ocasionado por uma multiplicidade de fatores. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a porcentagem de gastos em matéria de saúde, com relação ao PIB venezuelano, diminuiu de 5% em 2007 para 3% em 2015 (OMS, 2015). Ademais houve redução das alocações orçamentárias destinadas ao Ministério da Saúde, nos últimos anos, devido à hiperinflação (TRANSPARENCIA VENEZUELA, 2017).

Igualmente, menciona-se o estabelecimento de um sistema paralelo de atenção sanitária, denominado de "Missão Bairro a Dentro", cujo escopo era estender os serviços de saúde nos bairros mais pobres, porém, ao longo do tempo, ele causou um *déficit* de financiamento da rede pública de hospitais e de clínicas gerenciados pelo Ministério da Saúde, dos quais dependiam mais de 64% da população. O modelo de financiamento da "Missão Bairro a Dentro" se mostrou insustentável, pois dependia inteiramente da receita da PDVSA. A carência de institucionalização e de controle transformou-o em um programa ineficiente e com uma cobertura diminuta (ACNUDH, 2018, p. 44).

A população atendida pela "Missão Bairro a Dentro" diminuiu de 2,6 milhões de pessoas em 2015 para 200 mil em 2017 (ENCOVI, 2017). Ao estabelecimento do sistema paralelo de saúde, na Venezuela, pode-se aplicar a crítica de Arendt feita a burocratização da Rússia, durante o governo stalinista. De acordo com a autora, o mistério é o elemento caracterizador da burocracia, quando esta se torna a forma de governo. Como o povo que ela governa desconhece porquê algo acontece, e não há uma interpretação racional das leis, subsiste apenas o próprio evento brutal e nu (ARENDT, 2012, p. 343).

Constata-se que Hugo Chávez optou, sem dar explicações à população, pela criação da "Missão Bairro a Dentro", como um sistema sanitário, subsidiado pelas rendas petrolíferas da PDVSA e paralelo ao Sistema de Saúde Pública Nacional, com o intuito de disseminar sua política clientelista, deteriorar a estrutura sanitária venezuelana e de centralizar o controle desta

área em suas mãos. Política esta, mantida pelo governo de Maduro, que ao sofrer os impactos da diminuição do preço do barril de petróleo no mercado internacional, se deparou com a falta de recursos para subsidiá-la, como também para manter os hospitais e clínicas gerenciados pelo Ministério da Saúde, denotando o sucateamento da atenção sanitária venezuelana como o evento brutal e nu que afeta a vida da população local.

Outros fatores contribuíram para a deterioração do sistema de saúde, dentre o os quais se destacam a dependência do Governo das importações de medicamentos e equipamentos sanitários e a diminuição sustentada da capacidade produtiva já limitada em âmbito nacional. Em 2014, como resultado da inflação e do montante de dívidas acumulado com as empresas fornecedoras de suprimentos sanitários, ocorreu uma redução de 60% da capacidade do Governo para importar medicamentos e equipamentos. Como as importações do setor estatal representavam 95% dos suprimentos necessários ao funcionamento do sistema de saúde público, a redução das importações ocasionou uma escassez sistemática de medicamentos e material médico e hospitalar (ACNUDH, 2018, p. 44).

Segundo a Pesquisa Nacional de Hospitais (2018), a capacidade da rede hospitalar nacional foi progressivamente desmantelada nos últimos cinco anos. E, até o final 2018, o fornecimento de medicamentos e de materiais médicos cirúrgicos contabilizava *déficits* de 88% e 79%, respectivamente (ENH, 2018). Diante dessas circunstâncias, pacientes foram compelidos a comprarem medicamentos e suprimentos médicos necessários para o seu tratamento fora dos hospitais, incluindo seringas e luvas. Quase todos os hospitais ficaram sem analgésicos comuns, em razão disso, e devido às dificuldades na obtenção de serviços de medicina paliativa, pacientes em fase terminal morem sem ter suas dores amenizadas (ACNUDH, 2018, p. 45).

Ressalta-se também que a falta de água potável e de artigos de higiene causam problemas de infecção generalizada. Atrelado a isso, constata-se a extensão da escassez de medicamentos às farmácias, pois, no período compreendido entre setembro de 2017 e abril de 2018, houve um *déficit* de 84,23% no fornecimento de medicamentos para tratar quatro das causas mais recorrentes de mortes no Estado, ou seja, diarreia, infecções das vias respiratórias, diabetes e hipertensão arterial (CONVITEAC, 2018).

Após o Governo suspender o acesso das companhias farmacêuticas aos tipos de câmbios preferencias, em outubro de 2016, todas as importações de medicamentos foram efetuadas com divisas adquiras no mercado “paralelo” de câmbio de dólar norte-americano. Porém, em virtude da hiperinflação, o preço dos medicamentos se tornou inacessível para a maioria população e

as farmácias não auferiram os recursos financeiros necessários para se reabastecerem (ACNUDH, 2018, p. 46).

Devido à corrupção desenfreada, a situação de escassez foi agravada, desencadeando a criação de um mercado negro de medicamentos, não devidamente certificados ou com data de validade expirada. Em fevereiro de 2016, o Governo estabeleceu uma linha telefônica direta para as pessoas que precisavam obter medicamentos a preços acessíveis, porém, somente portadores do "cartão da pátria" poderiam acessar esse serviço. O tipo e a quantidade de medicamentos disponíveis também eram limitados (ACNUDH, 2018, p. 46).

Mediante a tais constatações, aplica-se a crítica de Arendt aos idealistas bem-intencionados que consideraram "inalienáveis" os direitos desfrutados pelos cidadãos de Estados civilizados, e a situação de seres humanos sem direito algum (ARENDT, 2012, p. 383). Pois, a linha telefônica estabelecida pelo governo de Maduro é uma forma insuficiente de fornecer medicamentos a preços acessíveis aos portadores do "cartão da pátria", os quais, consequentemente, eram seus eleitores. Tal mecanismo também é uma forma segregacionista de se negar o direito humano à saúde de opositores ao governo, relegando-os à situação de seres humanos sem direito algum.

Outro sinal da deterioração do sistema de saúde foi o surgimento de doenças que estavam erradicadas ou controladas, como a malária e a difteria. Em 2017, a Venezuela foi classificada pela OMS como o Estado do continente americano com a maior incidência de malária, com aproximadamente 300.900 casos, representando 34% dos casos estimados para a região. Inclusive, a OMS estimou a ocorrência de 280 mortes decorrentes de malária (OMS, 2017). O Conselho Internacional de Serviços contra a Sida anunciou que, em 2017, foram registrados casos de malária em 10 dos 23 estados venezuelanos (ICASO, 2017).

Por outro lado, após vinte a quatro anos sem a incidência de nenhum caso de difteria, em 2017, foram notificados casos em 22 estados, revelando a existência de graves deficiências no programa de imunização governamental. A OMS (2018a) ratificou que entre julho de 2016 e fevereiro de 2018, haviam sido declarados 726 casos de difteria, com um saldo de 113 mortes. Do mesmo modo, em 6 de abril de 2018, a OMS (2018b) relatou a incidência de sarampo, com 1.006 casos registrados em 8 estados. No mesmo mês, o Ministério da Saúde anunciou a implementação de um plano nacional de vacinação contra difteria, sarampo e febre amarela (ACNUDH, 2018, p. 48).

Embora o Governo venezuelano admita a escassez de medicamentos, ele não reconheceu a existência da atual instabilidade sanitária e nem solicitou a ajuda internacional. Recentemente, o Ministério da Saúde aceitou o apoio do Fundo das Nações Unidas para a

Infância (UNICEF), do Programa conjunto das Nações Unidas sobre o HIV/AIDS (UNAIDS) e da Organização Pan-americana de Saúde (OPAS), no tocante ao encaminhamento de seu plano de vacinação e a compra de medicamentos, como imunossupressores e antirretrovirais (UNICEF, 2018).

Ademais, a depauperação das condições sanitárias intensifica-se devido ao desabastecimento de gêneros alimentícios, incrementado de forma alarmante nos últimos anos, devido à redução da produção, aumento de preços e acesso limitado (ZAMBRANO, 2017). Em outubro de 2016, grande parte da população venezuelana só podia comprar os produtos sujeitos ao controle de preços estatal, como arroz, macarrão e farinha, os quais eram muito escassos. Produtos como açúcar e papel higiênico desapareceram das prateleiras dos supermercados (HRW, 2016, p. 14-17).

Em 2016, a escassez de produtos da cesta básica alimentar foi contabilizada em 82,8 % (CEPAZ; AVESA; FREYA, 2017, p. 17). Além disso, 9,6 milhões de pessoas faziam menos de duas refeições por dia, sendo estas carentes de proteínas, e havia insegurança alimentar em 9 de cada 10 lares venezuelanos. Ainda em 2016, nota-se que 74% da população perdeu, em média, 8,6 kg, cifra que subia para 9,0 kg no caso de pessoas em situação de extrema pobreza, sendo que 93,3% da população considerava seus ingressos insuficientes para comprar alimentos. E, no ano seguinte, 48% das crianças apresentavam algum grau de desnutrição (ENCOVI, 2016).

Com a escassez de alimentos superando os 80%, a população adotou uma “dieta de sobrevivência”, cujos efeitos multiplicaram a incidência de anemias, desnutrição por insuficiência de micronutrientes e o aumento da mortalidade infantil, pois a dieta é composta por 75% de carboidratos (LÁREZ, 2016; CARNEIRO, 2017). Ademais, a debilidade das condições alimentares venezuelanas impacta com mais expressividade populações em situação de exclusão e discriminação histórica, como os idosos, as crianças, as mulheres e os povos indígenas (CIDH, 2017 p. 229).

No tocante às crianças, vê-se que, em abril de 2017, 54% dos menores de cinco anos, em quatro estados da Venezuela, tiveram *déficit* nutricional ou estavam prestes a tê-lo; 45% deles tinham menos de 2 (dois) anos de idade e 14% menos de 6 (seis) meses. Tal porcentagem aumentou para 68% em agosto do mesmo ano, sendo que 14,5% das crianças apresentavam desnutrição global (CARITAS DE VENEZUELA, 2017, p. 6-8). Nos primeiros meses de 2017, 10 (dez) meninos menores de dois anos faleceram por desnutrição, existindo uma tendência ao aumento exponencial desse quantitativo (ABC INTERNACIONAL, 2017).

Dentre os fatores que fazem as crianças mais pequenas sofrerem as consequências do desabastecimento estão a escassez e os altos custos de produtos essenciais à adequada nutrição como leite e seus derivados, alimentos de alto valor nutricional, cereais, complementos vitamínicos e suplementos alimentícios, acrescido da proibição da comercialização de alimentos às crianças (Cecodap, 2016, p. 58). Acresça-se também o mal funcionamento do Sistema de Alimentação Escolar implementado pelo Ministério do Poder Popular para a Educação, pois poucas instituições, providas por esse programa, têm a quantidade e a variedade adequada de alimentos (CIDH, 2017, p. 230).

Observa-se que todo esse cenário de problemas econômicos, políticos e sociais resultou na instauração de uma crise humanitária na Venezuela, reconhecida internacionalmente (MOREIRA, 2018, p. 394). E, devido ao agravamento dessas conjunturas, principalmente pela submissão da população à fome, à miséria, à escassez de medicamentos e de alimentos e violações sistemáticas de direitos humanos (TRINDADE, 2014, p. 65), tem ocorrido o deslocamento forçado dos nacionais venezuelanos para outros Estados distintos em busca de melhores condições de sobrevivência.

Com efeito, nota-se o fato da era moderna, desde os seus primórdios, ter sido acompanhada pela migração em massa, pois o "modo de vida moderno" inclui a produção de "pessoas redundantes", localmente "inúteis", excessivas e não empregáveis, em decorrência do progresso econômico, ou localmente intoleráveis, rejeitadas por conflitos causados por lutas pelo poder e por transformações políticas e sociais (BAUMAN, 2017, p. 9).

Logo, depreende-se que a migração forçada venezuelana ocorre em razão dos deslocamentos involuntários, motivados pela impossibilidade de as pessoas continuarem vivendo em seu Estado de origem (CIDH, 2017, p. 248). O número de venezuelanos que deixaram seu Estado perfez mais de 4 milhões de indivíduos, destacando-se como os principais Estados receptores a Colômbia (mais de 1,2 milhão), o Peru (mais de 768 mil), o Chile (288 mil), o Equador (263 mil) e o Brasil (mais de 168 mil) (OIM, 2019), vislumbrado como um Estado de trânsito e de destino dessas pessoas, como demonstrar-se-á nas próximas seções.

# 3 O MOVIMENTO MIGRATÓRIO FORÇADO VENEZUELANO E SUA SECURITIZAÇÃO

Nesta seção dissertar-se-á a respeito dos migrantes forçados como uma categoria genérica e residual de migrantes, na qual os imigrantes venezuelanos advindos ao Brasil foram primeiramente categorizados, assim como se analisará a estrutura protetiva de tais pessoas em comparação com aquela existente para os refugiados e apátridas.

Embora os imigrantes venezuelanos não sejam apátridas, este estudo abordará tal categoria de migrantes forçados com a finalidade de demonstrar que à crítica feita por Hannah Arendt no livro Origens do Totalitarismo (2012) a respeito da falta de proteção estatal dos apátridas ao longo dos dois conflitos armados mundiais, e a consequente perda deles do direito a ter direitos, por não pertencerem mais a uma comunidade política, sendo, portanto, expulsos da humanidade, é também aplicável à situação dos nacionais venezuelanos, os quais foram compelidos a deixarem seu Estado de origem devido à violação maciça de direitos humanos, tendo seu direito à voz no campo político subtraído.

Dissertar-se-á, ainda, sobre o processo de securitização da migração venezuelana em território nacional, sob a perspectiva dos estudos de Segurança Internacional abrangentes, a fim de demonstrar que as medidas judiciais tomadas pelo Governo de Roraima e a criação da *Força-Tarefa Logística Humanitária* em Roraima pelo Governo Federal, conhecida por Operação Acolhida, apresentam um viés securitário por se embasarem na concepção de que tal movimento migratório apresenta-se como uma ameaça existencial à estabilidade e coesão social roraimense e caracterizam-se como medidas eleitores e populistas a fim de satisfazer a sensação de desordem e de insegurança pública da população roraimense.

A seção é estruturada em duas partes. Inicialmente, se versará a respeito dos migrantes forçados, tanto em âmbito interno quanto em âmbito externo dos Estados e a impossibilidade de se classificar todo movimento migratório como voluntário ou involuntário, devido a insuficiência de tais categorias e a complexidade do deslocamento humano atual. Ainda discorrer-se-á sobre a insuficiência de instrumentos protetivos para os migrantes forçados, bem como se destacará que os refugiados e apátridas, apesar de serem migrantes forçados, possuem instrumentos jurídicos internacionais e nacionais específicos que, ao menos teoricamente, resguardam seus direitos.

Por derradeiro, dissertar-se-á sobre o processo de securitização de ameaças existenciais não militares, dentre as quais encontra-se a imigração, a luz dos pressupostos teóricos da Escola de Copenhague. Com efeito, se apresentará a securitização da imigração venezuelana para o

Brasil inserida no setor societal, por essa representar uma ameaça a estabilidade e coesão social roraimense, levando-se em conta a inexistência de um forte senso de patriotismo no Brasil no tocante à construção de uma identidade coletiva, via bloco econômico ou comunidade de Estados.

### 3.1 Migrantes forçados

A ocorrência dos movimentos migratórios intra e extra-estatais não tem uma data específica de início, mas ao contrário se perdeu ao longo do decurso da história da humanidade. Segundo as Nações Unidas os migrantes são indivíduos que vivem fora de seus Estados por um ano ou mais, sendo que uma gama de fatores influencia as tendências migratórias contemporâneas, como o mercado de trabalho global, a pobreza/perda de meios de subsistência, oportunidades de estudo, reunificação familiar e segurança. (REYNOLDS, 2017, p. 461).

Portanto, com base nessa perspectiva infere-se que a análise das migrações internacionais contemporâneas necessita do entendimento da própria construção desse fenômeno social em sua articulação em âmbito transnacional e transdisciplinar, pois é nesse contexto que se redefinem conceitos e análises explicativas (BAENINGER, 2018, p. 464). Ou seja, a migração abarca todas as dimensões da existência social e, por isso, demanda uma abordagem interdisciplinar (CASTLES, 2010, p. 19).

A imigração é um “fato social completo” e, em razão de todo o itinerário do imigrante ser vislumbrado como um itinerário epistemológico, consolidado no cruzamento das ciências sociais, é necessário, para a sua compreensão, a interação de inúmeras disciplinas como a história, geografia, economia, demografia, direito, sociologia, psicologia, psicologia social, ciências cognitivas, antropologia, em suas distintas formas (social, cultural, política, econômica, jurídica, etc.), linguística, sociolinguística, ciência política, dentre outras (SAYAD, 1998, p. 15).

Diante disso, verifica-se que a migração só se inicia após a decisão individual de cada pessoa de deixar o grupo social a que pertence e se deslocar em busca de uma nova sociedade de acolhida. Independentemente dos distintos motivos que permeiam o movimento migratório, as migrações causam uma cisão social, que acarretam o afastamento dos padrões de referência tradicionais e a procura de novos, concretizada por um ato volitivo de rechaçar os laços coletivos pretéritos, porém, sem abandonar a sua essência, resultando em uma orientação embasada na sociedade de referência do indivíduo, mesmo depois de um grande lapso temporal de sua partida (PEIXOTO, 2017, p. 130).

Tais laços e o sentimento de pertencimento/não pertencimento poderão ser enfraquecidos ou reforçados a depender do nível de integração do imigrante a nova sociedade de acolhida. Nesse sentido, observa-se que as formas de migração são complexas e desafiam os clássicos paradigmas de análise, pois em lugar dos movimentos migratórios tradicionais com duração média ou longa e padrões de integração semelhantes nos países de destino, constata-se uma diversidade dos tipos de mobilidade (PEIXOTO, 2017, p. 130).

As migrações podem ser classificadas em duas categorias distintas, ou seja, voluntárias ou involuntárias. Tal classificação surge em decorrência das políticas destinadas a distingui-las e a priorizar os direitos de diferentes tipos de pessoas. A migração involuntária frequentemente tem uma base política, embasada na fuga da perseguição ou conflito, enquanto presume-se ser a migração voluntária geralmente sustentada por motivos econômicos (BETTS, 2009, p. 4).

No entanto, na prática, nenhuma categoria de migrantes pode ser enquadrada exclusivamente em uma dessas duas classificações, pois elas são insatisfatórias e, além disso, todo movimento migratório envolve determinadas escolhas (fator voluntário) e deriva de um contexto econômico, político e social que compele o indivíduo a migrar (fator involuntário). Quase toda migração envolve um grau de compulsão, bem como quase toda migração envolve escolhas (MARTIN; WEERASINGHE; TAYLOR, 2013, p. 125). Ou seja, junto com a vontade dos emigrantes, outros fatores também influenciam e fomentam os fluxos migratórios, dentre os quais se encontra um sistema geopoliticamente definido (SASSEN, 2013, p. 182).

Portanto, tal distinção mostra-se problemática por não ser possível distinguir nitidamente entre volição e coerção; elas existem em um mesmo espectro. Isto é, a maioria das migrações têm elementos de coerção e voluntariedade e, provavelmente será motivada por uma mistura de fatores políticos. Todos os indivíduos migrantes enfrentam restrições estruturais e todos mantêm um grau de ação para escolher entre as distintas opções (BETTS, 2009, p. 4). Logo, há uma indefinição das linhas divisórias entre migração voluntária e migração forçada (ZETTER, 2015, p. 1).

Contudo, percebe-se existir, em alguns casos, um grau de voluntariedade maior do que em outros, inclusive com relação à escolha de como migrar e do local de destino, justificando tal classificação, a qual é determinada de acordo com a relevância e importância do fator voluntário e involuntário no ato migratório.

Todavia, nos movimentos migratórios inexiste uma definição simples de causa e efeito entre um determinado evento e sua consequência, uma vez que migração não se configura como o resultado de uma simples soma, mas como o produto de uma série de eventos desencadeados

a partir da escolha do migrante proativo (voluntário) e do migrante reativo (involuntário), o qual tem sua liberdade de escolha severamente cerceada (RICHMOND, 1992).

Sendo assim, o desenvolvimento do estudo sobre a migração venezuelana será focado nos migrantes forçados ou involuntários, e não abarcará uma discussão aprofundada sobre migrantes proativos ou voluntários, dentre os quais se encontram os denominados migrantes econômicos, por apresentarem um menor nível de vulnerabilidade e um grau de escolha maior de como migrar e para qual destino.

A migração forçada pode ocorrer tanto no âmbito interno dos Estados, verificando-se a figura dos chamados deslocados internos ou pessoas internamente deslocadas (PIDs), definidos como aqueles em que as pessoas, devido à perseguição, à ocorrência de conflitos armados ou violência, foram forçadas a abandonar suas residências e permanecem dentro das fronteiras de seu Estado de origem (ACNUR, 1997), quanto no âmbito externo, evidenciando-se os chamados migrantes internacionais ou imigrantes.

São exemplos de categorias de migrantes forçados: a) os refugiados, de acordo com a Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados; b) os solicitantes de asilo, compreendidos como as pessoas que cruzam as fronteiras internacionais em busca de proteção, mas que ainda não tiveram o mérito de sua solicitação da condição jurídica de refugiado analisado ou reconhecido e, comumente, são confundidos com migrantes econômicos; c) os deslocados internos, compelidos a deixar seus locais de residência habitual, mas não cruzaram nenhuma fronteira internacionalmente reconhecida; d) os deslocados do desenvolvimento, obrigados a fugir devido a construção de projetos de larga escala (represas, portos, aeroportos, estradas, etc.); e) deslocados ambientais ou por desastres, incluindo-se as pessoas forçadas a migrarem por mudanças climáticas, por desastres naturais ou gerados pela ação antrópica; e) as vítimas de tráfico exploradas sexualmente ou por trabalho análogo ao escravo no país de destino e as pessoas contrabandeadas, transferidas ilegalmente entre as fronteiras estatais para a obtenção de lucro (CASTLES, 2003, p. 3-8).

Nesse sentido, vê-se que as migrações forçadas podem se originar tanto em virtude de crises econômicas quanto devido a perseguições políticas, conflitos armados, regimes políticos autoritários, violações de direitos humanos, o desenvolvimento de grandes projetos de desenvolvimento, ocorrência de desastres naturais ou causados pela ação humana (BETTS, 2009, p. 1), os quais turbam a ordem social e o funcionamento das estruturas do Estado, dificultando a sobrevivência da população.

Com efeito, a maioria das pessoas encaram deixar suas casas como a “opção” de último recurso, pois abandonam seus ambientes domésticos, evacuam seus lugares habituais de

residência e rompem com suas redes sociais e meios de subsistência, com relutância e apenas quando outras estratégias implementadas falharam (ZETTER, 2015, p. 3).

Portanto, a migração forçada é marcada primeiramente pelo cerceamento e consequente perda dos direitos humanos dos indivíduos em seu Estado de origem, impossibilitando-os de ter uma vida digna e, muitas vezes, de assegurar a sua própria sobrevivência. Tal situação de violação de direitos humanos ainda pode ser notada durante o trajeto migratório, tornando os migrantes forçados pessoas extremamente vulneráveis, sobretudo por inexistir uma estrutura protetiva específica apta a lhes proteger.

A disjunção entre a contemporaneidade dos padrões e processos de deslocamento forçado e as atuais estruturas normativas para proteger os deslocados forçados ainda continua sem solução, representando o principal desafio enfrentado pelo sistema de proteção global (ZETTER, 2015, p. 2).

Nesse sentido, é possível estabelecer uma relação entre as migrações forçadas e a crítica de Arendt ao condicionamento das pessoas forçadas a se deslocar à sua elementaridade natural em plena civilização. Segundo a autora, o grande perigo advindo de pessoas forçadas a viver fora do mundo comum é que são devolvidas em plena civilização à sua elementaridade natural e à sua mera diferenciação. Falta-lhes aquela equalização de diferenças oriunda da circunstância de serem cidadãos de alguma comunidade, e, contudo, por não lhes ser permitido participar do artifício humano, passam a integrar a raça humana da mesma forma como animais pertencem a uma data espécie de animais (ARENDT, 2012, p. 411-412).

Diante da variedade de motivações, meios de deslocamento e velocidade dos fluxos migratórios resta evidente ser quase impossível que uma única classificação possa abarcar todos os movimentos migratórios existentes ou passíveis de existir. Entretanto, o que se nota é que desde a sua adoção o, termo refugiado, tornou-se um rótulo genérico para imigrantes involuntariamente deslocados, o que é extremamente problemático, pois a maioria dessas pessoas não se enquadra na definição estrita estabelecida pela Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, assim como ela não é capaz de capturar os fatores complexos e multivariados além da perseguição que motivam o deslocamento (ZETTER, 2015, p. 6).

Além disso, a definição de refugiado, originada segundo as consequências da Primeira Guerra Mundial, embasa-se no sistema interestatal e está fracamente relacionada com noções mais amplas de direitos humanos e do direito ao asilo como um direito humano universal (SASSEN, 2013, p. 182).

Por isso, segundo Zetter (2015, p. 2) a terminologia “migrantes forçados” define melhor a categoria mais ampla de pessoas para as quais inexiste uma definição simples e designação oficial, assim como a ampla dinâmica que impulsiona o deslocamento da população, fazendo uma distinção entre tais indivíduos e os refugiados e apátridas, pois estes têm uma definição mais restrita reconhecida em instrumentos jurídicos internacionais e brasileiros. Assim, a categoria de migrantes forçados é genérica e residual em comparação com a dos refugiados e apátridas.

Ademais, constata-se que tipos específicos de migrantes forçados podem experimentar vários graus de vulnerabilidades, mesmo onde seus movimentos ou não-movimentos são semelhantes. Algumas pessoas podem se tornar vulneráveis porque perdem sistemas de apoio social ou econômico em períodos de crise e durante ou após o deslocamento (idosos, pessoas extremamente pobres, menores desacompanhados, etc.). Contudo, outras podem ser vulneráveis em razão de seu *status*, como os não-cidadãos e os sem *status* legal (MARTIN; WEERASINGHE; TAYLOR, 2014, p. 7)

Hodiernamente, observa-se que três fatores motivam grande parte dos deslocamentos forçados, os quais podem interagir e reforçar uns aos outros de forma complexa, quais sejam: a) conflitos intra-estatais provocados por atores não estatais, b) a má governança, instabilidade política e repressão que muitas vezes estão por trás das situações de violência generalizada; c) fatores ambientais como a escassez de água, insegurança alimentar, seca, degradação, fome, desastres naturais e mudanças climáticas, os quais por si mesmos não são capazes de deslocar as populações diretamente, mas ao serem combinados com outros fatores exacerbam a pobreza, a má governança e a vulnerabilidade (ZETTER, 2015, p. 6-7).

Apesar de haver disposições legais que assegurem a proteção de alguns grupos de migrantes forçados, ou garantam o acesso a um mínimo de direitos aos diferentes casos de migração, como, por exemplo, os direitos humanos resguardados de modo universal, sem a aplicação efetiva de tais determinações, a fim de garantir a essas pessoas o acesso a direitos políticos, econômicos, sociais e culturais, a existência de tal proteção legislativa mostra-se, na prática, ineficaz.

Embora alguns grupos de migrantes forçados possam se valer de uma proteção internacional específica, como os refugiados e apátridas, no campo prático tais pessoas podem ter seus direitos cerceados, devido às dificuldades linguísticas, econômicas e culturais adstritas à sua situação migratória, principalmente no tocante a compreensão da estrutura social e da sociedade de acolhida.

Conquanto os refugiados e apátridas tenham uma definição jurídica clara delineada em instrumentos jurídicos internacionais e nacionais, os migrantes forçados serão tratados como uma categoria residual, com base nas concepções de Zetter (2015), a fim de delinear o conceito dos migrantes involuntários que não se enquadram nos conceitos de refugiados e apátridas. Tal intento é necessário devido ao nível de complexidade envolvendo as causas e os efeitos da questão migratória, sendo, portanto, preciso distinguir os diferentes grupos de migrantes, principalmente em atenção ao fato de que os imigrantes venezuelanos, ao chegarem ao Brasil, foram primeiramente tratados como migrantes forçados e mais tardiamente tiveram seu *status* jurídico de refugiado reconhecido, como discorrer-se-á na próxima seção.

Ressalta-se ainda que a análise proposta neste estudo se debruça sobre os migrantes forçados que cruzam fronteiras internacionalmente reconhecidas, em busca de proteção no Brasil, motivo pelo qual não discorrer-se-á sobre os deslocados internos, os migrantes econômicos e os deslocados do desenvolvimento. Isto é, objetiva-se compreender a expressão migrantes forçados como uma classificação residual com relação aos refugiados e apátridas que têm uma definição jurídica e estrutura protetiva internacional e, as vezes nacional, bem, definida, enquanto os demais migrantes involuntários, em geral, não recebem uma atenção especial ou são somente “agraciados” com soluções temporárias, casuísticas e improvisadas.

Desse modo, compreende-se como migrantes forçados àqueles indivíduos não enquadrados nos conceitos de refugiados e apátridas, esses com definição e estrutura protetiva próprias e àqueles sem tais aspectos. Embora os refugiados e apátridas sejam abarcados pela categoria geral e residual de migrantes forçados, assim como as demais pessoas compelidas a cruzarem fronteiras internacionais involuntariamente, interessando para este estudo, no tocante a migração venezuelana, a origem desses indivíduos e as possíveis causas motivadoras de tal movimento migratório, como demonstrado na seção anterior.

Nesse sentido, evidencia-se que os movimentos migratórios ocorridos no contexto das crises humanitárias são complexos e diversos, uma vez que as pessoas circulam dentro e através das fronteiras terrestres de maneira temporária ou permanente, estando documentadas ou indocumentadas, com o auxílio ou não de atores externos. Algumas se beneficiam de mecanismos de evacuação, programas de migração voluntária ou redes sociais diásporicas, enquanto outras se utilizam de redes clandestinas, assumindo os riscos. Outras se deslocam em resposta direta a eventos agudos, enquanto outras migram em antecipação a danos futuros. Contudo, nem todos os que fogem são cidadãos de um Estado em crise, pois entre os muitos existem aqueles que não são cidadãos de tal Estado, transitando ou residindo nele, temporária

ou habitualmente de modo documentado ou indocumentado (MARTIN; WEERASINGHE; TAYLOR, 2013, p.124).

Diante disso, resta evidente a impossibilidade de unificação dos movimentos migratórios, bem como enquadramento de distintos grupos em categorias que não são aptas a reconhecer a complexidade de suas causas, fatores e resultados.

No entanto, as pessoas forçadas a migrarem que não se enquadram no conceito de refugiado, não têm uma proteção jurídica definida e, apesar dos motivos pelos quais migraram estarem fora da álea de sua vontade, elas acabam tendo dificuldades em ter acesso à proteção devido à parca capacidade e vontade política, mandatos institucionais, decisões e caprichos geopolíticos. Isto é, as estruturas legais, políticas e institucionais existentes para abordar o deslocamento de pessoas devido a diversas crises e os deslocamentos de migrantes transfronteiriços são inadequadas e débeis em comparação com aquela criada para atender os refugiados (MARTIN; WEERASINGHE; TAYLOR, 2013, p. 124).

Assim, os migrantes forçados são comumente vislumbrados e tratados como migrantes econômicos, os quais veem na migração uma oportunidade para buscarem melhores empregos, condições econômicas e de vida, sendo, portanto, uma opção, pois eles têm um maior grau de voluntariedade e mais chances de escolherem como e para onde migrarem. Com isso, a diferença entre migrantes forçados e migrantes econômicos reside na ausência ou escassez de oportunidades daqueles para continuar em seu local de origem ou de residência habitual, denotando a impossibilidade de manutenção de sua sobrevivência.

Ou seja, os migrantes forçados não migram em busca de melhores condições de vida, mas pela manutenção de suas vidas. Nesse sentido, faz-se necessário analisar os movimentos migratórios, com base em quatro dimensões, quais sejam: a causalidade, geografia, temporalidade e vulnerabilidade.

Desde as duas Guerras Mundiais a causalidade tem sido a principal preocupação na estruturação de respostas aos movimentos migratórios forçados. Tal dimensão é muito nebulosa devido a convergência de fatores como a violência generalizada, a seca, o conflito, a escassez de recursos, a urbanização e a ocorrência de catástrofes ambientais etc., sendo agravada em decorrência da falta de governança local e nacional, ausência de planos emergenciais, altos níveis de pobreza e deficiências na capacidade local e nacional, as quais combinadas podem precipitar e, às vezes, corroborar para a perpetuação de crises humanitárias. Um exemplo disso é que Estados estáveis e economicamente mais desenvolvidos, comumente, têm melhor capacidade para auxiliar as populações afetadas por distintos problemas. Já a dimensão da geografia analisa não só o tipo de deslocamento, se interno ou internacional, como também os

dados e aspectos do Estado de destino, em geral, relacionado à proximidade fronteiriça (MARTIN; WEERASINGHE; TAYLOR, 2013, p.124).

No tocante a análise da dimensão temporal, observa-se que esta é realizada em duas etapas. A primeira ocorre em um momento pré-crise e consiste na implementação de ações para evitar ou mitigar uma crise e auxiliar os indivíduos a se adaptarem aos fatores que podem forçá-los a se deslocar. Enquanto a segunda se dá quando não há como evitar a crise, ou seja, consiste no próprio movimento migratório, sendo que em crises de início letárgico, a migração em antecipação de condições de piora podem ser comuns. A temporalidade ainda analisa o momento posterior a crise, no qual os indivíduos com melhores condições financeiras retornam às suas comunidades de origem ou integram-se aos novos locais de residência habitual em seus Estados de origem ou vizinhos. Por derradeiro, a dimensão da vulnerabilidade visa investigar o nível de vulnerabilidade e de resiliência do migrante, em atenção à fatores demográficos e socioeconômicos. Tanto a vulnerabilidade quanto as oportunidades de resiliência podem diferir a depender de quando as pessoas se movimentam durante uma crise, sendo que a vulnerabilidade também pode variar de acordo com a localização dos deslocados (MARTIN; WEERASINGHE; TAYLOR, 2013, p.124).

A luz de tais concepções, resta evidente que a análise dos movimentos migratórios involuntários é complexa, em razão dos distintos fatores que os motivam e do seu desenvolvimento em diversas fases que podem culminar em distintos resultados, denotando as dificuldades de proposição de soluções para a temática. Ou seja, a migração é um processo sujeito à vontade e à ação de seres humanos com identidades e trajetórias vitais que não podem se encaixar em uma única categoria sujeita aos interesses políticos, econômicos e sociais dos Estados (SASSEN, 2013, p. 185)

Diante desse contexto, vê-se que uma das principais características da migração é que fora algumas situações excepcionais, ela corrobora para dissimular a si mesma sua própria verdade. Em virtude de não conseguir pôr em conformidade o direito e o fato, a imigração se condena a engendrar uma situação que parece destiná-la a uma dupla contradição: não se tem conhecimento se se trata de um estado provisório que se gosta de prolongar indefinidamente ou, contrariamente, se se trata de um estado duradouro, o qual se gosta de viver com um intenso sentimento de provisoriedade. Portanto, a imigração oscila entre um estado provisório que a define de direito e a situação duradoura que a caracteriza de fato (SAYAD, 1998, p. 45).

Assim sendo, depreende-se que o movimento migratório individual ou coletivo, implica em diversas questões sociais, culturais e econômicas, as quais podem ocasionar uma infinidade de resultados, desconhecendo-se o tempo em que a situação migrante assim permanecerá.

Entretanto, para o migrante quanto para a sociedade de acolhida é plausível a manutenção da ilusão coletiva da migração ora como um estado provisório (de direito), condicionado à duração indefinida, ora como um estado definitivo (de fato), com a condição de que esse "definitivo" nunca seja enunciado como tal (SAYAD, 1998, p. 46).

A complexidade e a pluralidade de movimentos migratórios forçados têm como resultado uma multiplicidade de soluções casuísticas, muitas vezes temporárias. Inclusive, os migrantes forçados de um mesmo Estado podem receber soluções distintas de acordo com o destino que escolheram, em função do princípio da soberania dos Estados para regularem as questões migratórias, como ocorreu no caso da migração venezuelana para distintos Estados americanos.

A Colômbia implementou, em julho de 2017, por meio da Resolução nº 5.797/17, uma Permissão Especial de Permanência e uma Carteira de Mobilidade Fronteiriça, a fim de assegurar a regularidade migratória desses indivíduos em seu território. Enquanto o Equador, através do visto da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), concedeu residência temporária por dois anos aos migrantes venezuelanos que comprovassem solvência econômica. (OIM, 2018).

O Chile, por sua vez, não criou nenhum mecanismo específico para regularizar esses indivíduos, concedendo-lhes somente autorizações de residência e vistos sujeitos a um contrato de trabalho ou para estudos, ou de permanência temporária (OIM, 2018). Já o Brasil criou as autorizações de residência temporária para os imigrantes venezuelanos advindos ao seu território, por meio da Resolução Normativa nº 126/17, do Conselho Nacional para Imigração (CNIg), e mais tarde os reconheceu como refugiados, como demonstrar-se-á na próxima seção.

Em consonância com o exposto, evidencia-se que em razão da complexidade dos movimentos migratórios é difícil delimitar estritamente quem são os migrantes forçados e quais são as estruturas protetivas aptas a resguardar seus direitos. Como resultado, nota-se a negligência da comunidade internacional para com a proteção de tais pessoas e a consequente carência da atuação unificada dos organismos internacionais em prol daqueles não classificados como refugiados ou apátridas, os quais ficam desamparados e relegados a sua abstrata nudez de serem apenas seres humanos, fora de sua comunidade política.

Apesar de em âmbito internacional existir uma agência intergovernamental, chamada de Organização Internacional para as Migrações (OIM), criada em 1951, tendo a missão de fazer frente aos desafios da migração, pautando-se no princípio da migração segura e ordenada para os migrantes e para a sociedade de acolhida, constata-se que sua atuação, às vezes, é

obstaculizada em razão da falta de interesse dos Estados em cooperarem com a temática migratória e suas complexidades.

Pelo exposto, é evidente que qualquer migrante involuntário deve ter seus direitos assegurados tanto durante o percurso de sua viagem quanto durante sua estadia na nova sociedade de acolhida, pela sua condição precípua de ser um ser humano, independentemente de ter sua condição jurídica enquadrada na categoria de refugiado ou apátrida.

Assim, diante da complexidade das causas motivadoras dos deslocamentos forçados e da variedade de categorias de migrantes involuntários, vê-se que o termo "migrantes forçados" empregado por Zetter (2015) para se referir àquelas pessoas não reconhecidas como refugiados e/ou apátridas se mostra por hora adequado, sendo o mesmo inicialmente empregado para se referir aos imigrantes venezuelanos advindos ao Brasil antes de seu reconhecimento oficial como refugiados. Diante disso, analisar-se-á na próxima subseção a categoria dos refugiados.

### 3.1.1 Refugiados

Muito embora os refugiados também possuam as mesmas caraterísticas dos migrantes forçados, acima apresentadas, a conceituação jurídica de refúgio transcende a de migrantes forçados, além de ser mais restritamente delimitada por instrumentos normativos internacionais e nacionais, abaixo elencados. A maioria dos migrantes forçados fogem por motivos que não são reconhecidos pelo regime internacional de refugiados (CASTLES, 2003, p. 3).

Os refugiados se diferem dos migrantes forçados em razão de sua proteção especial, consignada em tratados e protocolos internacionais que discorrem sobre a situação de uma parte da população migrante. Desse modo, sob a perspectiva legal, observa-se que os refugiados são categorizados conforme os parâmetros internacionais e nacionais como migrantes forçados que cruzam as fronteiras internacionalmente reconhecidas de seu Estado de origem ou de residência habitual em busca de proteção contra perseguições sistemáticas (SILVA, 2013).

De acordo com o artigo 1º, seção A, § 2º, da Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, são consideradas como refugiadas as pessoas que em decorrência dos eventos ocorridos anteriormente a 1º de janeiro de 1951 e temendo sofrer perseguições por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou opiniões políticas, se encontram fora do país do qual sejam nacionais e que não podem ou, devido a esse temor, não desejam valer-se da proteção desse país, ou que, se não têm nacionalidade e se encontram fora do país no qual mantinham a sua residência habitual em consequência desses

acontecimentos, não podem ou, por causa do referido temor, não querem regressar a ele (ONU, 1951).

Os cinco motivos do reconhecimento de um indivíduo como refugiado supracitados se relacionam aos direitos civis e políticos, assegurados no âmbito internacional, e que no caso dos refugiados não estão sendo respeitados (ANDRADE, 1996, p. 44). Com isso, nota-se que o conceito de refugiado adotado em âmbito internacional foi criado com base em cinco elementos principais: o bem fundado temor de perseguição; o fato de que se encontra fora de seu país de origem ou de habitual residência, configurando a extraterritorialidade; a perseguição motivada por raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertença a algum grupo social; a necessidade de proteção; além do merecimento de proteção, conforme o artigo 1º, seção A, § 2º, da Convenção supracitada (SILVA, 2013, p. 32).

No entanto, a referida Convenção não reconhece como refugiados os indivíduos que se veem compelidos a migrarem por outras causas, como a fome, miséria, desastres naturais, grandes projetos de desenvolvimento, dentre outras. Ela surgiu como o primeiro acordo internacional que abrangia todos os aspectos sobre o deslocamento de refugiados e estabeleceu algumas obrigações para os Estados em relação aos refugiados, não os obrigando a reconhcer o refúgio, mas proibindo o fechamento de suas respectivas fronteiras ao ingresso de refugiados, assim como a expulsão e a devolução a um Estado onde possam ser vítimas de perseguições odiosas (princípio do *non-refoulement*) e positivou a obrigação de oferecer aos refugiados as mesmas liberdades oferecidas aos seus nacionais (DUMMETT, 2004, p. 45).

Registre-se também que o princípio do *non-refoulement*, teoricamente, assegura que os refugiados possam ingressar nos Estados em que solicitam asilo, bem como lhes garante um *status* de residência temporário ou permanente. Desse modo, os refugiados oficialmente reconhecidos estão em melhores condições que os migrantes forçados, já que têm uma condição jurídica bem delimitada e gozam da proteção de uma instituição poderosa, o ACNUR, cuja fundação se deu em 1950 (CASTLES, 2003, p. 4).

Contudo, ressalta-se o fato da definição de refugiado contida nessa Convenção ter sido proposta em meio a um contexto histórico posterior à Segunda Guerra Mundial e ao início da Guerra Fria, em atenção ao enorme contingente de deslocados forçados que surgiram no continente europeu e ao fato de que a comunidade internacional acreditava que o problema dos refugiados seria solucionado de forma rápida. Ou seja, o conceito de refugiado, expresso nessa Convenção, é extremamente restrito e não oferece alternativas para proteger outras categorias de deslocados forçados que surgiriam na segunda metade do século XX, restringindo-se às experiências europeias decorrentes das duas grandes guerras mundiais.

Entretanto, com o alvorecer da década de 60, após o início da descolonização da África, da reorganização de suas fronteiras e da transformação das ex-colônias em Estados soberanos, o ACNUR se deparou com o surgimento dos refugiados africanos, os quais também deveriam ser auxiliados. Diante de tais acontecimentos, a comunidade internacional percebeu ser necessário realizar a ampliação da definição jurídica de refugiado, almejando extirpar as restrições impostas ao reconhecimento de indivíduos nesse *status* jurídico, assim como, a imprescindível concepção de um instituo jurídico assegurado de forma universal e ilimitado temporalmente.

Assim sendo, em 1967, os Estados-membros da Convenção de Genebra de 1951 ratificaram o Protocolo de Nova York de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados com o intuito de ampliar o conceito de refugiado contido na referida Convenção, em consideração ao aparecimento de novos tipos de refugiados situados em outros continentes além do europeu e não abrangidos pelo Estatuto dos Refugiados, para que essas pessoas pudessem desfrutar de igual proteção assegurada no referido Estatuto, independentemente de terem se tornado refugiadas antes do dia 1º de janeiro de 1951 e de estarem na Europa (ONU, 1967).

Isto é, abolia-se a delimitação geográfica do conceito de refugiado adstrita aos indivíduos que preenchiam os requisitos desse conceito, mas que deveriam estar situados no continente europeu, assim como, extirpava-se a delimitação do lapso temporal desse conceito, relacionado aos acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951, de modo a tornar o instituto do refúgio universal (ZETTER, 2015).

Desde a ratificação do Protocolo de Nova York de 1967, continuam a ser utilizados os critérios usados à época da proteção de refugiados coletiva, para atribuir a qualificação jurídica de refugiado a um indivíduo ou a um grupo de pessoas, os quais são: temor de perseguição por raça, religião, nacionalidade, opinião política e pertencimento a um grupo social (JUBILUT, 2007, p. 28).

Porém, tal ampliação da conceituação jurídica de refugiado foi insuficiente para assegurar a proteção dos refugiados que surgiam em outros continentes, sobretudo devido ao seu aspecto generalista e por não se atentar as peculiaridades dos fluxos migratórios regionais, uma vez que as pessoas deslocadas forçadamente em outras regiões poderiam temer regressar a seus Estados de origem por razões não descritas na citada Convenção.

Frente a tais conjunturas fáticas, algumas organizações regionais deram início a um processo de ampliação do conceito de refugiado, considerando as especificidades de seu continente. Com isso, foi celebrada em 1969, em Adis-Abeba, a Convenção da Organização dos Estados Africanos de 1969 Relativa aos Aspectos Específicos dos Problemas dos

Refugiados em África, com o intuito de tratar do problema dos refugiados africanos sob uma perspectiva essencialmente humanitária.

Tal Convenção reproduz a conceituação jurídica de refugiado propugnada pela Convenção de Genebra de 1951 e pelo Protocolo de Nova York de 1967, porém, também a amplia, uma vez que considera a ocorrência dos conflitos emancipatórios e pós-coloniais que assolaram aquele continente e fizeram surgir novas categorias de refugiados, os quais necessitavam de proteção jurídica e institucionalizada de seus direitos humanos, assim como a sua relocação em Estados distintos dos de sua origem (SILVA, 2013, p. 33).

Para a atribuição da qualidade jurídica de refugiados a esses indivíduos, a Convenção africana não se limitou aos casos de fundado temor ou de efetiva perseguição expressos na Convenção de Genebra de 1951, dispondo em seu artigo I, 2, que o termo refugiado deveria ser aplicado também a qualquer indivíduo que, por causa de uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou acontecimentos que perturbem seriamente a ordem pública parcial ou total de seu país de origem ou do qual seja nacional, seja obrigado a abandonar o lugar de residência habitual para buscar refúgio em outro lugar fora do país do qual é originário ou nacional (ACNUR, 1969).

Além disso, essa Convenção também implementou importantes medidas, quais sejam: assegurou o direito individual ao asilo como um ato pacífico e humanitário; ampliou a garantia do *non-refoulement*ao ponderar que nenhumrefugiado pode ser recusado de ser admitido nas fronteiras dos Estados e nem ser devolvido à um Estado onde sua vida, sua integridade física ou sua liberdade sejam ameaçadas; concedeu expressão ao princípio do repartimento voluntário no contexto do direitointernacional; definiu os deveres dos países de asilo e de origem, estipulando que os refugiados não serão penalizados por terem fugido e que lhes será dada toda assistência possível suscetível de facilitar o seu regresso eencorajou os Estados a adotaremo sistema de repartição por encargos,nos casos que envolvam um grande número de refugiados, respectivamente de acordo com os seus artigos II, III e V (HOFMANN, 1992, p. 323-325).

Quinze anos mais tarde, em âmbito latino americano, em virtude da instauração de regimes ditatoriais e civil-militares e das perseguições implementadas contra civis atreladas aos conflitos sociais, às políticas de exílio e ausência de proteção estatal por seus respectivos Estados de origem, ocorreu em novembro 1984, em Cartagena, na Colômbia, o Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, que culminou na elaboração da Declaração de Cartagena sobre refugiados em âmbito latino-americano.

A Declaração de Cartagena estabeleceu a proteção dos refugiados no universo conceitual dos direitos humanos e introduziu, como elemento que integra a definição ampliada de refugiado, a "violação maciça" de direitos humanos, ou seja, a grave e generalizada violação dos direitos humanos foi elencada como uma das hipóteses para o reconhecimento do refúgio ao solicitante (TRINDADE; RUIZ DE SANTIAGO, 2003, p. 33).

Dessa forma, o exame da solicitação de refúgio passou a não se basear exclusivamente no bem-fundado temor individual de perseguição, mas também na situação objetiva do país de origem com o escopo de se checar se de fato há uma grave e generalizada violação de direitos humanos (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 20).

Assim, a citada Declaração inspirada no conceito vanguardista da Convenção africana de 1969 e embasada nos relatórios elaborados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) dispôs, em sua conclusão terceira da seção III, que a definição ou o conceito de refugiado, recomendável para ser utilizado na região, seja aquele que contenha os elementos da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de Nova York de 1967 e considere também como refugiados indivíduos que fujam de seus respectivos países porque a vida, a segurança ou a liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça de direitos humanos ou por outras conjunturas que tenham perturbado seriamente a ordem pública (ACNUR, 1984).

Porém, enfatiza-se que a grave e generalizada violação de direitos humanos é reconhecida exclusivamente pelos regimes regionais na África e na América Latina, bem como o fato de o reconhecimento de um indivíduo como refugiado, em virtude dessas circunstâncias, estar totalmente atrelado à discricionariedade e à vontade política dos governos de cada Estado nacional (JUBILUT, 2007, p. 135). Além disso, registra-se que a Declaração de Cartagena de 1984 não tem natureza coercitiva, motivo pelo qual a aplicação do conceito ampliado de refugiado não é obrigatória em âmbito regional, mas meramente recomendável.

Embora o instituto do refúgio tenha sido instituído formalmente devido a ocorrência dos dois conflitos armados mundiais, nota-se que a figura dos refugiados sempre esteve presente ao longo do decurso da história da humanidade, caracterizada por perseguições, invasões, guerras, mortes e pela migração forçada de grandes contingentes de pessoas. Sob a perspectiva histórica, observa-se que o vocábulo asilo remonta à Antiguidade Clássica, referindo-se a um sítio ou local geralmente religioso inviolável (ANDRADE, 1996, p. 37).

Na própria Bíblia em diversas passagens é narrado casos de pessoas que sofriam perseguições e que para poderem sobreviver tinham que migrar. Haja vista que o próprio Jesus Cristo teria sido um refugiado, pois ainda bebê teve que fugir com sua família de Belém da

Judéia para o Egito devido às ordens de Herodes para que todas as crianças recém-nascidas fossem mortas. Tais passagens denotam o quão antigo é problema dos refugiados.

Contudo, os indícios históricos das pessoas obrigadas a deixar seus locais de residência habitual em busca de proteção em outros territórios distintos por serem vítimas de perseguições odiosas remontam com maior expressividade ao século XV depois de Cristo (JUBILUT, 2007, p. 23). Entretanto, sob a perspectiva jurídica observa-se ter sido a Constituição francesa de 1793, a primeira a proclamar o asilo, sendo que até a ocorrência da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) a mobilização da comunidade internacional para tratar a temática ainda não havia sido necessária, motivo pelo qual o problema dos migrantes forçados, à época, era resolvido por meio de concessões de asilo ou de procedimentos de extradição (ANDRADE, 1996, p. 43-44).

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, em 1918, houve a criação da Liga das Nações em 1919 e, por meio da criação de comissários específicos dessa organização, teve início uma política direcionada para tratar dos povos prejudicados pela guerra. Em especial, aqueles que perderam as suas nacionalidades; não tinham cidadania ou; o "direito a ter direitos", preteridos enquanto "refugos da terra" ou "náufragos da humanidade", vítimas das desnacionalizações em massa e que fugiam dos conflitos armados intermitentes (ARENDT, 2012, p. 302).

Ou seja, a proteção internacional e institucionalizada dos refugiados teve início com a Liga das Nações, a qual primeiramente adotou um enfoque grupal, coletivo com relação a definição de "refugiado", encontrando algumas dificuldades devido à falta de documentos das pessoas reconhecidas como refugiadas. As definições grupais ou coletivas de refugiados davam ênfase a nacionalidade ou origem étnica, a falta de proteção do Estado de origem e a não aquisição de uma outra nacionalidade (ANDRADE, 2006, p. 43).

Diante desse contexto, em 1921, houve a criação de um organismo específico para lidar com o problema dos refugiados, no seio da Liga das Nações, o qual foi intitulado de Alto Comissariado para os Refugiados Russos e presido por Fridtjof Nansen. Tal organismo tinha como funções precípuas regular a situação jurídica dos refugiados russos, organizar sua repatriação ou reassentamento e realizar atividades de socorro e assistência, como buscar vagas de trabalho e a ajuda de instituições filantrópicas. Além disso, em 1922 foi criado o "Passaporte Nansen", considerado o primeiro documento de identificação dos refugiados russos (ANDRADE, 1996, p. 75).

No entanto, com o decurso dos anos, os problemas envolvendo os refugiados se mostram muito mais complexos do que se apresentavam no período entre guerras, motivo pelo qual foi necessário haver um prolongamento e um aprimoramento do instituto do refúgio, o qual ainda

existe na atualidade. Como bem assevera Zetter (2011, p. 18), a humanidade tem passado e continua passando por uma era de transformações intensas nos padrões e processos de migração internacional, principalmente no tocante aos movimentos de refugiados.

Atualmente, todas as pessoas enquadradas na definição de refugiado contida na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de Nova York de 1967 se encontram protegidas pelo denominado Regime Internacional dos Refugiados, o qual consiste em um complexo de normas baseadas nas leis humanitárias e nos direitos humanos, bem como em várias instituições destinadas a proteger e a auxiliar os refugiados. O núcleo de tal regime se encontra na citada Convenção e a instituição mais importante dele é o ACNUR. Porém outras organizações o compõem, como as agências intergovernamentais (Comitê Internacional da Cruz Vermelha (IRCC), Programa Mundial de Alimentos (PMA), etc.) e várias organizações não governamentais (ONGs) (OXFAM, Comitê Internacional de Resgate (IRC), etc.) (CASTLES, 2003, p. 9).

Nesse sentido, destaca-se que o Regime Internacional dos Refugiados foi criado tendo em vista dois grandes temas internacionais. O primeiro deles foi a presença de mais de 40 milhões de pessoas deslocadas no continente europeu após o término da Segunda Guerra Mundial. Enquanto o segundo foi a ocorrência da Guerra Fria e a consequente oportunidade de oferecer asilo àquelas pessoas contrárias ao comunismo, constituindo-se como uma importante propaganda do ocidente contra a União Soviética. Isto é, tal regime foi utilizado para frustrar a consolidação de novas revoluções comunistas e desestabilizar os governos comunistas emergentes (CASTLES, 2003, p. 10).

Em atenção ao exposto, nota-se a ampliação do conceito de refugiado e do Regime Internacional dos Refugiados, tendo em vista as transformações das formas e das causas de deslocamento forçado e a consequente necessidade de assegurar a proteção aos indivíduos necessitados. Conforme Zetter (2011, p. 18), as causas do deslocamento forçado e, por seu turno, da geração de refugiados se modificaram substancialmente, motivo pelo qual o deslocamento forçado e o refúgio passaram a ser vislumbrados muito mais como um fenômeno de diáspora na atualidade. Segundo o autor, o exílio é mais prolongado e o rótulo de refugiado é mais “fluído”.

Embora a atual estrutura de proteção internacional do refúgio tenha tido suas competências alargadas para auxiliar além dos refugiados, os apátridas, deslocados internos,

retornados[9] e solicitantes de refúgio[10], observa-se ainda haver casos não abarcados pela proteção dessa estrutura, como o dos denominados deslocados pelo desenvolvimento. Todavia, ressalta-se que os refugiados também contam com estruturas de proteção governamentais nos Estados parceiros do ACNUR, as quais organizam o atendimento dessas pessoas, definindo, por exemplo, quais serão as formas de reconhecimento do refúgio e como ocorrerá o processo de análise das solicitações de refúgio.

No âmbito brasileiro, a Lei nº 9.474/97 – o Estatuto dos Refugiados, foi criada embasada nos preceitos da Convenção de Genebra de 1951, do Protocolo de Nova York de 1967 e inspirada no espírito da Declaração de Cartagena de 1984, motivo pelo qual ela adotou várias passagens de tais documentos jurídicos como as hipóteses de exclusão de refugiados, de cessação da condição jurídica de refugiado e a extensão do instituto do refúgio ao grupo familiar (JUBILUT, 2007, p. 190).

Além disso, em atenção à citada Declaração, essa Lei ratificou a definição ampliada de refugiado em seu artigo 1º, inciso III, ao entender a instauração da grave e generalizada situação de violação de direitos humanos como um dos motivos pelo qual um indivíduo seja reconhecido como refugiado (RAMOS, 2011, p. 29).

Tal fato representa o maior mérito da Lei nacional, porque, por meio dele, constata-se a vontade política de proteger os indivíduos vítimas de violações de seus direitos fundamentais e humanos, demonstrando uma espécie de solidariedade para com os demais seres humanos e uma consciência da responsabilidade internacional do Brasil (JUBILUT, 2007, p. 191). E, ao se analisar os motivos justificadores da fuga dos nacionais venezuelanos de seu Estado de origem para o Brasil e para outros Estados à luz de tal dispositivo normativo, resta evidente que eles são de fato refugiados, pois migram devido à instauração de uma grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela.

Igualmente, a citada Lei também assegurou a possibilidade de o indivíduo solicitar o refúgio a qualquer autoridade migratória e a qualquer tempo em território nacional, bem como previu expressamente a adoção dos princípios do *non-refoulement*, da máxima proteção ao refugiado e do *"in dúbio pro refugiado"* (BRASIL, 1997; LEÃO, 2007, p. 30). E ainda criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), como um órgão administrativo de deliberação

[9] Segundo o ACNUR são considerados retornados os solicitantes de refúgio e aqueles indivíduos que tiveram seu *status* de refugiado reconhecido, mas que regressaram voluntariamente aos seus Estados de origem. Para mais informações acessar: http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/retornados/. Acesso em 05 de nov. de 2019.
[10] Conforme o ACNUR os solicitantes de refúgio são as pessoas que solicitam as autoridades competentes o seu reconhecimento como refugiado, mas que ainda não tiveram os seus pedidos avaliados de modo definitivo pelos sistemas nacionais de proteção e refúgio. Para mais informações acessar: https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/solicitantes-de-refugio/. Acesso em 05 de nov. de 2019.

coletiva, ligado ao Ministério da Justiça, com composição multíplice, competente para estabelecer, em primeira instância, o reconhecimento ou não da qualidade jurídica de refugiado, decidir pela cessação ou perda dessa qualidade *ex officio* ou mediante o requerimento das autoridades competentes (RAMOS, 2011, p. 30). Após esta breve análise dos refugiados discorrer-se-á os na próxima subseção sobre os apátridas.

### 3.1.2 Apátridas

A situação de apátridia se difere da dos refugiados, por nem sempre implicar na migração forçada dos indivíduos, os quais muitas vezes optam por permanecerem em seus locais de origem, mesmo sendo preteridos no meio social em que nasceram e privados de ter acesso à direitos fundamentais. Contudo, ressalta-se que essa carência de proteção estatal dos apátridas traz maiores riscos à migração de tais pessoas e por lhes sujeitar a uma maior probabilidade e possibilidade de terem seus direitos humanos violados tanto durante o trajeto da viajem quanto na estadia no novo Estado de acolhida, como discorrer-se-á em uma breve análise sobre fenômeno da apatrídia.

Sob a perspectiva histórica observa-se que a formação dos Estados-nação delimitou fronteiras e criou a nacionalidade, a qual é compreendida como o vínculo jurídico-político de uma pessoa a um Estado. Todavia, a partir do surgimento da nacionalidade e de seus critérios de concessão ou de perda o indivíduo pode se tornar apátrida, isto é, um sem pátria por não mais ter quaisquer vínculos com um Estado-nação. E, ao deixar de ter vínculos com um Estado-nação, tal pessoa acaba relegada a um limbo jurídico sem a previsão de direitos e deveres e sem a possibilidade de ser cidadão (TAVARES, 2017).

Nesse sentido, nota-se como os tratados de delimitação de fronteiras e a geopolítica da época foram combinados para produzir um grande número de pessoas apátridas. Com isso, a condição de apatrídia não era uma vantagem num sistema interestatal emergente que tinha um controle quase absoluto sobre o território do continente e no qual os Estados eram a fonte da maioria dos direitos (SASSEN, 2013, p, 129).

Além da nacionalidade ser um vínculo jurídico entre a pessoa e o Estado, ela também fornece a esta um sentimento de identidade e, mais importante do que isso, lhe possibilita o exercício de um vasto complexo de direitos. Por isso, a ausência de nacionalidade pode ser prejudicial e, em alguns casos, destruidora para vida dos indivíduos afetados (ACNUR, 2011, p. 1).

Segundo Arendt (2012, p. 376), a criação dos Estados-nação ignorou a diversidade étnico-cultural existente dentro de cada Estado demarcado por fronteiras, pois "os representantes das grandes nações sabiam demasiado bem que as minorias existentes em determinado Estado-nação deveriam, mais cedo ou mais tarde, serem assimiladas ou liquidadas". Então, com o objetivo de mitigar o sofrimento das minorias houve a criação dos tratados de paz, direcionados a proteger as pessoas que recebiam uma lei diferente, enquanto àquelas reconhecidas como nacionais podiam contar com a total proteção de seus Estados.

Devido a existência da diversidade étnico cultural, foi cunhado o termo *displaced persons* (pessoas deslocadas) dentre as quais se agruparam os apátridas. À luz dos ensinamentos de Arendt (2012), tal terminologia foi criada para ocultar o problema, como se os apátridas não existissem. Corrobora com tal discussão Lafer (1988, p. 58) ao asseverar que a experiência história das *displaced persons* fez com que Arendt chegasse a conclusão de que a cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e em direito dos seres humanos não é um dado, mas sim uma construção do convívio coletivo, o qual requer o acesso a um espaço público comum. Sinteticamente, esse acesso ao espaço público constituiu-se como o direito a pertencer a uma comunidade política, o qual possibilita a construção de um mundo comum por meio do processo de asserção dos direitos humanos.

Assim sendo, e em atenção ao grande número de pessoas que haviam perdido a sua nacionalidade durante os dois conflitos armados mundiais, observa-se que, em 1948, o direito à nacionalidade, como um direito fundamental inerente a todos os seres humanos, foi assegurado no artigo 15, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, editada no mesmo ano, o qual também delineou os princípios adstritos a tal direito como o da optabilidade (livre opção) e da inconstrangibilidade (ONU, 1948). Embora essa Declaração assevere que todos têm direito a uma nacionalidade, ela não dispõe qual nacionalidade específica a que a pessoa tem direito.

Contudo, por caber a cada Estado determinar por sua própria legislação quais são seus nacionais, conforme disposto no artigo 1º da Convenção de Haia de 1930[11], nota-se que ao ocorrer a outorga da nacionalidade originária por intermédio do critério sanguíneo (*jus*

[11] Artigo 1º, da Convenção de Haia de 1930. Cabe a cada Estado determinar por sua legislação quais são os seus nacionais. Essa legislação será aceita por todos os outros Estados desde que esteja de acordo com as convenções internacionais, o costume internacional e os princípios de direito geralmente reconhecidos em matéria de nacionalidade. A Convenção de Haia de 1930, foi internalizada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 21.798, de 6 de setembro de 1932.

*sanquinis*)[12] ou territorial (*jus soli*)[13], existe a possibilidade de se gerarem conflitos positivos e negativos adstritos a temática, como a pluralidade de nacionalidades ou polipatridia (positivo) e os apátridas (negativo), os quais podem estar inseridos no grupo de migrantes forçados.

Sob a perspectiva do Direito Internacional, o artigo 1º, parágrafo 1, da Convenção da sobre Estatuto dos Apátridas de 1954 preleciona ser apátrida "toda pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo sua legislação, como seu nacional", a qual é compreendida como um costume no ordenamento internacional, restando, portanto aos Estados identificarem os apátridas que estejam sob sua jurisdição a fim de lhes conferir um tratamento adequado (ONU, 1954; ACNUR, 2011, p. 5).

Essa Convenção é vislumbrada como o principal instrumento jurídico internacional que regulamenta a condição dos apátridas que não são refugiados, lhes garantindo o desfrute de seus direitos humanos sem discriminação. Portanto, ela é considerada como um marco para os Estados que a ratificaram tratem da questão da apatrídia em seus respectivos ordenamentos jurídicos, com o intuito de auxiliar os apátridas e de lhes garantir uma condição jurídica que os possibilite ter uma vida digna, com destaque para o fato de que nenhum apátrida deve receber tratamento inferior ao de qualquer outro estrangeiro que possua nacionalidade (artigo 7º, parágrafo 1). Registre-se, ainda ser tal Convenção o único instrumento legal internacional que estatui formalmente a condição jurídica internacional de apátrida (ACNUR, 2011, p. 1, WASS, 2017, p. 69).

Desse modo, a citada Convenção garante aos apátridas uma gama de direitos que lhes são negados por não terem nenhum vínculo jurídico-político com um Estado soberano, como o direito à livre associação a entidades de objetivos não políticos e sem fins lucrativos e sindicatos (artigo 15º), ao acesso livre os tribunais (artigo 16º), ao emprego remunerado (artigo 17º), à educação pública (artigo 22º), à assistência administrativa (artigo 25), à emissão de documentos de identidade e de viagem (artigos 27º e 28º) e a isenção de reciprocidade de requisitos (artigo 7º) dentre outros (ONU, 1954).

No entanto, as proteções e direitos assegurados pela citada Convenção não correspondem ao desfrute de uma nacionalidade, por não terem o mesmo significado jurídico e social que essa. Tal assertiva é constatada, ao se notar que o próprio Estatuto dos Apátridas de 1954 clama para que seus Estados partes facilitem a integração e a naturalização dos apátridas

[12] Pelo critério do *jus sanguinis* se leva e consideração a origem dos ascendentes, isto é, a nacionalidade é transmitida através do sangue, por grau de parentesco.
[13] Pelo critério do *jus soli* se considera o local do nascimento, ou seja, a terra na qual o indivíduo nasceu.

(artigo 32º), a fim de que tais indivíduos possam receber a proteção de um Estado-nação e não fiquem relegados à margem da sociedade, colocando, portanto, um fim à condição de apatrídia.

Com o objetivo de mitigar a ocorrência do fenômeno da apatrídia, também houve em 1961 a promulgação da Convenção para a Redução dos Casos de Apatrídia, na qual estão contidas obrigações destinadas aos seus Estados partes a fim de prevenir a perda de nacionalidade e facilitar a outorga de nacionalidade. Como obrigação central essa Convenção estabelece que os Estados contratantes devem conceder nacionalidade aos indivíduos que de outra forma seriam apátridas, quando nasceram em seu território ou mediante requerimento de uma pessoa que se prevalece da apatrídia (artigo 1º) (ONU, 1961).

Igualmente, ela busca orientar os Estados partes na resolução de problemáticas específicas, como a de crianças que nasceram em um determinado Estado hospedeiro e se tornaram apátridas por não terem preenchido os requisitos de residência ou terem passado da idade de apresentação do requerimento, mesmo que algum dos genitores apresente a nacionalidade do Estado Contratante (artigo 1º, parágrafo 4). E também busca reduzir os casos de apatrídia, como, por exemplo, ao impedir a perda da nacionalidade por mudança de estado civil (artigo 5º).

Tal Convenção representa uma evolução do direito internacional no tocante à proteção de pessoas sem pátria, pois ela concede enfoque às causas da apatrídia, trazendo medidas corretivas concretas e vinculantes aos seus Estados signatários (BICHARA, 2017, p. 246). Sinteticamente, a proteção aos apátridas pode ocorrer em observância à duas regras: a) se nenhuma nacionalidade é atribuída ao nascimento, o indivíduo deve ter nacionalidade do território em que nasceu; b) a perda da nacionalidade após o nascimento deve ser condicionada à aquisição de outra nacionalidade (GOODWIN-GILL, 2011, p. 2).

Com base no exposto, ao se considerar que o direito à nacionalidade se encontra assegurado como um direito fundamental e humano na Declaração Universal de 1948, resta evidente que a apatrídia viola o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como o fato de a ausência de nacionalidade corresponder à carência de proteção estatal. Ou seja, a pessoa que não tem nenhum vínculo jurídico-político com um Estado acaba não sendo reconhecida como cidadão, pois o exercício da cidadania pressupõe a nacionalidade e, consequentemente, tal pessoa não será considerada como um sujeito de direitos, sendo, portanto, isenta de legalidade em todas as suas acepções e considerada apenas um ser humano em sua abstrata nudez. Embora os migrantes forçados venezuelanos não sejam apátridas, observa-se que tais concepções também são aplicáveis a eles quando chegam aos Estados de acolhida.

A respeito de tal situação de desproteção dos apátridas e do paradoxo da efetividade de seus direitos humanos, Arendt (2012, p. 408) ressalta que o conceito de direitos humanos, pautado na suposta existência de um ser humano em si, desmoronou a partir do momento em que aqueles que diziam acreditar nele se depararam pela primeira vez com seres que haviam perdido todas as outras qualidades e relações específicas, com exceção de ainda serem humanos. O mundo não viu nada de sagrado na abstrata nudez de ser exclusivamente humano.

Todavia, destaca-se que a questão da apatrídia é também tratada por outros documentos jurídicos internacionais, os quais enfatizam a importância da nacionalidade, como, por exemplo, a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 que determina que toda criança tem direito à nacionalidade desde o nascimento (artigo 7, § 1) (ONU, 1989), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1969 que impõe aos Estados a garantia da nacionalidade, sem distinção de raça, cor, origem nacional ou étnica (artigo V, alínea d, inciso III) (ONU, 1969) e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher de 1979, a qual defende a igualdade de gênero na aquisição, mudança ou conservação da nacionalidade, a conservação da nacionalidade das mulheres após o matrimônio e outorga as mulheres os mesmos direitos que aos homens no tocante ao respeito à nacionalidade dos filhos (artigo 9º) (ONU, 1979).

Além disso, observa-se que aqueles direitos humanos que não tenham como requisito prévio para o seu desfrute a nacionalidade ou outra condição, poderão, ao menos no campo teórico, ser totalmente exercidos pelos apátridas (WASS, 2017, p. 73). Porém, se o Estado nem sequer reconhece tais indivíduos como sujeitos dignos de nacionalidade, muito dificilmente destinar-lhes-á proteção efetiva, a fim de que consigam acessar a outros direitos e garantias.

Em comemoração aos sessenta anos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, o ACNUR publicou, em 2014, o Manual de Proteção aos Apátridas com a finalidade de prover orientações sobre as modalidades de criação de procedimentos de determinação da apatrídia, abarcando questões de prova que surgem em tais mecanismos (ACNUR, 2014, p. 6), tendo como principal enfoque os obstáculos enfrentados pelos apátridas ao exercício de uma gama de direitos humanos. Ao não serem reconhecidos como nacionais de nenhum Estado, os apátridas sofrem impedimentos ao gozo efetivo de seus direitos socioeconômicos, com especial destaque as dificuldades à conquista de qualquer forma de documentos de identificação.

Nesse sentido, vê-se que essas pessoas, por não serem nacionais de nenhum Estado, encontram-se sujeitas às leis migratórias e caso não consigam satisfazer as condições para autorização de residência, as autoridades podem determinar sua expulsão da localidade, na qual se encontrem. Ao migrarem, os apátridas podem ter a sua admissão em outros Estados

dificultada ou impossibilitada, justamente por não terem uma nacionalidade, o que pode leva-los à detenção imigratória indefinida e prolongada ou a tentativas frustradas de deportação (WASS, 2017, p. 71).

Além disso, a apatrídia impede as pessoas de realizarem seu potencial, pois os apátridas não têm a sua personalidade jurídica reconhecida e, consequentemente, são obstados de terem um documento de identidade que os reconheçam como cidadãos, motivo pelo qual acabam sendo relegados à margem da sociedade e privados de ter acesso aos direitos fundamentais, como à saúde pública, à educação, à assistência social, a empregos formais, refletindo na cadeia de coesão e estabilidade sociais. (ACNUR, 2014, p. 2).

Pelo exposto, é evidente que a nacionalidade confere ao indivíduo um senso de identidade e lhe assegura o exercício de um complexo de direitos. Dessa forma, ao não ter nacionalidade o indivíduo se encontra alheio a zona de proteção de seu Estado de origem e, devido a isso, a apatrídia pode, não obrigatoriamente, ocasionar a migração forçada do apátrida a outro Estado em busca de asilo, momento no qual ele passa a integrar outros fluxos migratórios como o dos refugiados e demais migrantes forçados, mesmo que sejam situações dispares.

Ressalta-se que a apatrídia é vislumbrada como um movimento migratório forçado, nos casos em que o indivíduo seja compelido a deixar seu Estado de origem devido à ausência de interesse deste em lhe proteger, o qual ao estar privado de seu direito à nacionalidade, bem como de outros direitos fundamentais e se encontrar a margem de uma comunidade política, na qual não tenha direito à voz, enxerga na migração a única forma de buscar, em um local distinto, a proteção e o reconhecimento como um cidadão a fim de poder realizar o seu potencial.

Entretanto, enfatiza-se que muitas vezes o fenômeno da apatrídia não chama a atenção dos organismos internacionais, porque como tais pessoas não possuem nacionalidade, não estando, portanto, vinculadas a nenhum Estado, elas não são vislumbradas como objeto de interesse de nenhuma autoridade Estatal, o que corrobora para o aumento do descaso com a questão e reforça a situação insolúvel em que se encontram. Verifica-se ainda não ser somente os apátridas que sofrem com a negativa do acesso aos direitos humanos mais elementares, pois seus filhos por vezes também “herdam” sua condição jurídica, estando, portanto, sujeitos ao mesmo tratamento (WASS, 2017, p. 71-72).

Diante de tais circunstâncias, a comunidade internacional trata a temática de duas maneiras: a) tentando assegurar a proteção dos direitos dos indivíduos que não possuem nacionalidade, precipuamente com o enfoque nos direitos essenciais das pessoas que já são apátridas, como saúde, educação, moradia, emprego formal, dentre outros, até a resolução de

sua condição de apátrida, o que deve ser facilitado pelos governos, através dos meios de naturalização, da isenção de taxas e adequação legislativa; b) por meio da redução e prevenção da apatrídia, através do diagnóstico e do preenchimento de lacunas existentes nas legislações nacionais que possibilitem a aparição do fenômeno, garantindo, simultaneamente, o direito ao exercício a uma nacionalidade a todos as pessoas (WASS, 2017, p. 72).

A título exemplificativo de uma falha legislativa que poderia gerar o fenômeno da apatrídia, mas foi diagnosticada e sanada, menciona-se um caso brasileiro, ocorrido em 1994, ano no qual houve a modificação do texto constitucional pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, a qual retirou a primeira parte do artigo 12, inciso I, alínea c. Tal modificação gerou o fenômeno da apatrídia para muitas crianças nascidas no exterior, filhas de pai ou mãe brasileiros.

Anteriormente a promulgação dessa Emenda essas crianças poderiam optar pela nacionalidade brasileira em um consulado, porém com a modificação do texto constitucional elas teriam até atingirem a maioridade uma nacionalidade provisória, sendo necessário residir no Brasil e, após completar 18 anos, solicitar em Juízo a nacionalidade brasileira definitiva. Com efeito, os filhos de pai ou mãe brasileiros nascidos em Estados que adotassem o critério o *jus sanguinis* e não utilizassem o sistema misto, seriam brasileiros somente até a maioridade, momento no qual deveriam residir no Brasil, pois caso contrário se tornariam apátridas.

Contudo, em novembro de 1996, passou a vigorar no Brasil a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, a qual foi internalizada ao ordenamento jurídico brasileiro em maio de 2002, mediante a promulgação do Decreto nº 4.246, segundo o qual o Estado brasileiro se comprometeu a regulamentar e melhorar a condição dos apátridas (BRASIL, 2002). Assim sendo, em 2007, ocorreu a promulgação da Emenda Constitucional nº 54, a qual retificou a falha gerada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 03 de 1994 e ainda versou sobre a situação dos filhos de pai ou mãe brasileiros nascidos no exterior no período compreendido entre 07 de junho de 1994 e 20 de setembro de 2007, os quais tiveram sua nacionalidade brasileira nata restituída. Porém, como nenhuma pessoa nascida durante o lapso de vigência da Emenda Constitucional de Revisão nº 03 de 1994 atingiu a maioridade a anomalia da apatrídia não se concretizou.

Embora o Brasil tenha ratificado tanto o Estatuto dos Apátridas de 1954 quanto a Convenção para a Redução dos Casos de Apatrídia de 1961, internalizando as disposições contidas em ambos em seu ordenamento jurídico (Decreto nº 4.246/02 e Decreto nº 8.501/15), observa-se que as leis brasileiras eram omissas com relação à definição da condição dos apátridas. Tal posicionamento só foi modificado com a promulgação da Lei nº 13.445/17 – nova

Lei de Migração que revogou a antiga Lei nº 6.815/80 – Estatuto do Estrangeiro, e dispôs em seu artigo 1º, § 1º, inciso VI, ser apátrida a pessoa não considerada como nacional por nenhum Estado, de acordo com a sua legislação, conforme o teor da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Brasil (BRASIL, 2017a).

Pelo exposto, constata-se que o grande período de indefinição legal da condição jurídica de apátrida denota a carência de uma atenção maior do Estado brasileiro à temática. Apesar do Brasil ter celebrado a grande maioria dos tratados internacionais de direitos humanos, hoje vigentes, incluindo-se os relativos aos direitos dos apátridas, na prática nota-se que somente a celebração não tem o condão de torná-los exequíveis, motivo pelo qual os direitos dessas pessoas continuaram a não ser garantidos e nem respeitados pelas leis brasileiras e pela própria prática estatal. Isso sem mencionar a lacuna deixada pela Lei nº 13.445/17 ao não dispor explicitamente sobre qual é o órgão competente para atender aos pedidos de apatrídia, o que só foi resolvido com a edição do Decreto nº 9.199/17, o qual dispôs em seu artigo 96, § 2º que o processo para o reconhecimento da condição de apátrida terá início mediante a apresentação da solicitação do interessado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública ou às unidades de Polícia Federal (BRASIL, 2017b).

Ademais é digno de nota o fato de que os migrantes forçados, refugiados e apátridas, além dos infortúnios vivenciados em seu Estado de origem, bem como os entraves relativos ao reconhecimento de seu *status* jurídico pelo país ao qual se dirigiram, também sofrem com as ações de securitização, tal como demonstrar-se-á a seguir.

### 3.2 A securitização da imigração venezuelana

Na década de 1990, em razão do fim da Guerra Fria, os estudiosos da Escola de Copenhague foram responsáveis por darem uma nova roupagem aos estudos de segurança internacional. Com isso, o enfoque exclusivamente militar e estratégico concedido às questões de segurança deveria ser modificado, pois em função do fim do conflito bipolar, as ameaças oriundas de setores não tradicionais deveriam também receber atenção. Tais estudos receberam a denominação de abrangentes ou alargados, por “alargarem” o que se entende por segurança. Portanto, a securitização consiste no movimento de considerar ameaças oriundas de outros setores não tradicionais, como o econômico, societal e ambiental, na agenda de segurança dos Estados.

Desse modo, os assuntos de segurança foram divididos em setores específicos que compreendem o militar, político, econômico, societal e ambiental. Sob tal perspectiva, a centralidade do Estado enquanto objeto único de análise, seria retirada, para se direcionar à observação da sociedade, quando diz respeito à segurança societal.

Dentro da segurança societal encontram-se consubstanciadas algumas ameaças, as quais alguns grupos entendem ser sua identidade. É dentro desse setor que os estudiosos de Copenhague inserem a imigração, pois a entrada massiva de imigrantes pode ser vislumbrada como um perigo à segurança da sobrevivência do que uma coletividade compreende ser sua identidade, sua forma de identificação própria e única.

Assim faz-se necessário discorrer sobre tal teoria, em atenção às concepções expostas por Buzan, Weaver e Wilde, a fim de demonstrar como tal processo se aplica ao fenômeno da imigração venezuelana no Brasil e a criação da *Força-Tarefa Logística Humanitária* no estado de Roraima, conhecida por Operação Acolhida.

### 3.2.1 Securitização e segurança societal sob o enfoque da Escola de Copenhague

Ao longo das décadas em que ocorreu o conflito bipolar mundial, denominado de Guerra Fria, os estudos de segurança nacional eram enfocados sob o aspecto puramente militar e estratégico, e almejavam ratificar a ordem política vigente e possibilitar a garantia dos interesses dos principais Estados envolvidos. Nos Estados Unidos, por exemplo, os institutos de pesquisa acadêmica eram financiados pelo governo nacional e, consequentemente, concediam o embasamento teórico necessário a fim de criar estratégias que possibilitassem tal ordem, tendo como base a Teoria Realista[14] e Neorrealista[15].

No entanto, os pesquisadores europeus, dissociados de interesses nacionais no conflito mundial e com o escopo de criar uma política legitimamente europeia, realizavam estudos a fim de promover a Paz. Devido a tal esforço e o enfoque diferente da academia europeia deu origem a Escola de Copenhague – *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI), em 1985,

[14] Conforme Tanno (2003, p. 47) a Teoria Realista dos Estudos de Segurança Internacional se pautava na concepção de um cenário Pós-Segunda Guerra Mundial anárquico no qual os Estados nacionais buscavam constantemente aumentar o seu poder no sistema internacional. Assim, as questões de segurança internacional eram associadas principalmente em torno de questões militares e estratégicas.

[15] De acordo com Hansen (2000) e Waltz (1979; 1987) a Teoria Neorrealista dos Estudos de Segurança Internacional é pautada em uma abordagem estadocêntrica que se apoia no argumento da polaridade de poder, não se tratando da bipolaridade, unipolaridade ou multipolaridade de poder. A discussão, sob a perspectiva neorrealista é focada na distribuição de poder material no sistema internacional e sua integração com lógica do equilíbrio de poder. Desse modo, os Estudos de Segurança Internacional, a luz da Teoria Neorrealista no Pós-Guerra Fria, admitem que houve uma mudança na estrutura de poder global, isto é o fim da bipolaridade, e sua preocupação é identificar a natureza dessa mudança para verificar suas consequências na segurança.

hodiernamente chamado de *Conflict and Peace Research Institute* (COPRI). A gama de conceitos e teorias formulados por essa corrente doutrinária propiciou a análise da segurança internacional, sob uma nova perspectiva intitulada de abrangente ou alargada. Em consonância com Duque (2009, p. 473 *apud* Buzan, 1997):

> [...] no campo teórico dos estudos de segurança podem-se distinguir três vertentes: (i) tradicionalista, que: (a) enfatiza o uso da força e as questões militares; (b) estuda as ameaças à segurança a partir de uma perspectiva objetivista, mesmo quando considera os problemas de percepção por parte dos tomadores de decisão; e (c) é estado-cêntrica em alguns de seus autores; (ii) a vertente crítica, que considera que as ameaças e os objetos de segurança são socialmente construídos, de forma que não é possível determiná-los sem realizar uma referência na construção social (ou uma naturalização). Para essa vertente, portanto, os acadêmicos possuem o papel de mostrar a possibilidade de construções sociais diferentes e, dessa forma, emancipar os indivíduos, e (iii) a vertente abrangente – na qual se incluí a Escola de Copenhague – que defende: (a) o alargamento do conceito de segurança, com base na existência de ameaças não militares e (b) a redefinição do significado de segurança como ato de fala (*speech act*).

Os aportes teóricos trazidos pela Escola de Copenhague e por seus principais autores, dentre os quais se destacam Ole Weaver, Barry Buzan e Jaap de Wilde, além de serem referência nos estudos de segurança internacional e fomentarem importantes debates entre os acadêmicos na década de 1980, se destacaram por conceder o embasamento necessário para se pensar a reinserção da Europa no Pós-Guerra Fria. Ademais, eles tiveram uma grande repercussão na década de 1990, em função do enfraquecimento da visão securitária realista, a qual era incapaz de prever o fim da Guerra Fria e o estabelecimento de uma nova dinâmica no sistema internacional. No entanto, os conceitos de segurança criados, elaborados por essa escola sofreram algumas modificações com o passar dos anos.

Muito embora os conceitos abrangentes sobre segurança propusessem ser preciso que esta levasse em consideração ameaças oriundas de setores não tradicionais como o econômico, político, societal e ambiental, os primeiros trabalhos da Escola ainda eram fortemente influenciados por uma lógica realista, para a qual o Estado ainda permanecia como principal objeto de análise.

Contudo, foi somente com a publicação do livro *Security: a New Framework for Analysis* (1998) que a Escola de Copenhague retirou o foco de suas análises do Estado e passou a considerar outras unidades não estatais como objetos de referência (podendo incluir o Estado ou não). A fim de explicitar tal assertiva, apresenta-se três tipos de unidades envolvidas na análise de segurança e que integram a securitização:

> 1.Objetos de Referência: coisas que são vistas para serem existencialmente ameaçadas e que têm uma reivindicação legítima de sobrevivência. 2.Atores Securitizantes: atores que securitizam questões declarando que algo – objeto de referência – está existencialmente ameaçado. 3.Atores Funcionais: atores que afetam a dinâmica de um setor. Excetuando-se o objeto referente ou o ator chamando pela segurança em nome do objeto referente, este é um ator que influencia significativamente as decisões em matéria de segurança. Uma empresa poluidora, por exemplo, pode ser um ator central no setor ambiental, que não é um objeto de referência e não está tentando securitizar questões ambientais (muito pelo contrário) (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p.38, tradução nossa).

À luz de tais pressupostos teóricos, observa-se que na análise da securitização da imigração venezuelana o objeto de referência é a estabilidade e a coesão da população roraimense, que sob o discurso dos atores securitizantes se encontra ameaçada pelo ingresso massivo de imigrantes que tem causado o caos social, fomentado a concorrência por vagas de empregos, estimulado o aumento da insegurança pública e da criminalidade.

Enquanto os atores securitizantes são o Governo Federal e o Governo de Roraima. O discurso securitizador adotado pelo Governo Federal é notado, ao longo de 2018, em declarações do então senador de Roraima Romero Jucá Filho, líder do governo, principalmente, ao afirmar em 6, de fevereiro de 2018, na seção do Senado, que no dia 8, do referido mês, realizaria uma visita ao estado de Roraima junto com os Ministros da Defesa, da Justiça, do Gabinete Institucional e do Ministério das Relações Exteriores para tratar da imigração dos venezuelanos. Romero Jucá assim declarou:

> Sou líder do governo, mas vou cobrar uma posição firme de responsabilidade com os Estados de Roraima e do Amazonas, e não ficarei contra o estado de Roraima. Poderei ficar contra as decisões do governo federal, mas não ficarei contra Roraima, nem deixarei o estado abandonado em um momento desse (BRASIL, 2018b).

O citado senador ainda defendeu o fechamento provisório da fronteira entre o Brasil e a Venezuela, a realização de um censo no estado de Roraima para verificar qual seria a capacidade desse estado de absorver os venezuelanos e a instituição de uma cota para a recepção desses indivíduos, pautando-se nos exemplos da Alemanha, da França e de outros Estados europeus, uma vez que, segundo ele, a abertura das fronteiras brasileiras à recepção de imigrantes não é “ilimitada”. Por fim, Romero Jucá ainda asseverou que:

> Roraima não têm capacidade de receber 25 milhões de pessoas que estão na Venezuela passando fome, sem remédios, sem tratamento médico. Volto a dizer: na Venezuela, existem 25 milhões de pessoas. Se 1 milhão ou 2 milhões de pessoas se dirigirem a Roraima, acaba o estado de Roraima, que tem 700 mil habitantes. Então não cabe isso. É uma situação extremamente grave (BRASIL, 2018b).

Registre-se também que essa visita conjunta *in loco*, organizada por Romero Jucá, contribuiu para que o então presidente da república Michel Miguel Elias Temer se deslocasse a Roraima, em fevereiro de 2018, para acompanhar as questões envolvendo o fluxo massivo de venezuelanos e às queixas do Governo de Roraima, relativas ao colapso da prestação de seus serviços públicos já ineficientes e deficitários. Desse modo, nota-se que a intenção de Romero Jucá de federalizar o pedido de ajuda do Estado de Roraima, sob uma perspectiva eleitoreira e populista em busca de votos para o pleito a ser realizado em outubro de 2018, surtiu alguns efeitos dentre os quais se destacam a visita de Michel Temer a Roraima e a posterior criação da *Força-Tarefa Logística Humanitária* no referido estado federativo.

Ademais, percebe-se que o discurso securitizador, ainda no âmbito do Governo Federal, foi também adotado por Michel Temer e se deixa ver em suas declarações ao longo de 2018, por exemplo, ao afirmar, em visita a Roraima, em 13 de fevereiro de 2018, ser necessário ordenar a entrada dos venezuelanos "[...] com a Polícia Federal e o Exército" (KAFRUNI, 2018), pois era preciso "proteger a integridade territorial e os habitantes de Roraima" (KAFRUNI, 2018). E, posteriormente, ao dizer em 20 de março de 2018, durante a visita do presidente colombiano ao Brasil Juan Manuel Santos que o "[...] êxodo venezuelano para o Brasil e para a Colômbia perturba os países da América Latina [...]" (MAZUI, 2018) e ao cogitar a possibilidade de limitar o ingresso de venezuelanos utilizando senhas, ao asseverar: "Eles pensam em quem sabe, colocar senhas de maneira que entrem 100, 150, 200 por dia e cada dia entre um pouco mais para organizar essas entradas" (MENDONÇA, 2018), após autorizar o uso das Forças Armadas em Roraima para reforçar a segurança do estado, em 29 de agosto de 2018.

Já o discurso securitizador empregado pelo Governo de Roraima é verificado nas afirmativas disseminadas por sua governadora, Maria Suely Silva Campos, em 2018, em diversos momentos: primeiro durante uma reunião com o presidente Michel Temer, em 13 de fevereiro de 2018, ao ponderar que os venezuelanos estariam "[...] tirando os empregos de roraimenses. Os venezuelanos vêm para cá e são obrigados a trabalhar. Temos que agir para preservar os empregos dos brasileiros e também o território [...]" (KAFRUNI, 2018) e, segundo na narrativa empregada na Ação Civil Originária, nº 3.121, apresentada abaixo e na próxima seção deste estudo.

Por conseguinte, identifica-se a mídia como ator funcional pelo fato desta tornar público o ingresso diário de um fluxo de venezuelanos no território nacional e as declarações dos atores securitizantes que atribuem a responsabilidade pela quebra da estabilidade e da coesão da população roraimense e da debilidade da prestação de serviços públicos locais de saúde,

educação e segurança ao ingresso e permanecia de tais pessoas em Roraima, expandindo, desse modo, a visibilidade desses imigrantes para audiências maiores.

No caso da securitização da migração venezuelana para o Brasil, sendo o Governo Federal e o Governo de Roraima os atores sucuritizantes e o público a audiência, a mídia é o meio significativo de transmissão entre eles. Após 1º de março de 2018, o interesse pela migração venezuelana, em atenção à construção das estruturas da Operação Acolhida e as diversas tentativas judiciais do fechamento da fronteira entre o Brasil e a Venezuela, foram objeto de inúmeras reportagens, questionamentos e debates. Esse interesse sobre temas relacionados a tal fluxo migratório explicita o papel da mídia como ator funcional, na medida em que ela se configura como um importante meio de informação e de disseminação de interpretações próprias ou oficiais com relação aos acontecimentos em curso.

Assim sendo, observa-se que na securitização, o movimento securitizador, a apresentação do objeto de referência – estabilidade e a coesão da população roraimense – pelos atores securitizantes, isto é, pelo Governo Federal e pelo Governo de Roraima, ocorre nesse fluxo que transpassa a mídia a fim de alcançar a audiência interna e externa, ou seja, a sociedade brasileira, em especial a roraimense, e os demais Estados soberanos. Do mesmo modo, porém na direção inversa do fluxo de informação, o processo de securitização é completado devido a aceitação por essas audiências da ameaça imigração venezuelana como existencial, o que uma vez comunicado e reconhecido pelos atores securitizantes, corrobora para a expansão de suas margens de atuação, possibilitando a adoção de medidas emergenciais que escapem da normalidade da dinâmica da política prosaica.

Portanto, é possível estabelecer uma relação entre a securitização da imigração venezuelana para o Brasil e a crítica de Arendt à organização da perseguição aos judeus ao longo do século XX. Segundo a autora os acontecimentos políticos do século XX colocaram o povo judeu no núcleo do turbilhão de eventos; a questão judaica e o antissemitismo, fenômenos de diminuta importância com relação à política mundial, se transformaram em agente catalizador, primeiramente, da ascensão do movimento nazista e da criação da estrutura organizacional do Terceiro *Reich* e, por fim, com o surgimento do crime de genocídio, até então desconhecido pela civilização ocidental. (ARENDT, 2012, p. 21).

No tocante ao objeto de estudo deste trabalho, nota-se que os acontecimentos políticos do século XXI, em especial na Venezuela, colocaram sua população no centro de uma grave crise humanitária, que passou a migrar em busca de melhores condições de sobrevivência, fenômeno este que tem chamado a atenção da política mundial e acabou por se transformar no

agente catalizador da implementação da política de securitização à imigração no estado de Roraima e na criação das estruturas da Operação Acolhida.

A divisão detalhada dos assuntos de segurança em setores específicos, ou seja, militar, político, econômico, soceital e ambiental foi efetuada por Buzan, Waever e Wilde na obra *Security: a New Framework for Analysis* (1998), os quais ao abandonarem o Estado como único objeto de análise para desenvolver o estudo sobre mais objetos de referência corroboraram para a definição do conceito de securitização. Nessa obra, eles demonstraram o que torna uma questão de Segurança Internacional.

Apesar de em alguns aspectos tal segurança ter uma proximidade maior com a segurança social, esta tem uma maior relação com questões adstritas ao direito e à justiça social, enquanto a primeira teria suas origens relacionadas às políticas de poder. Registre-se também que a segurança se situa dentro do campo tradicional militar-político e, por isso, pode ser associada à sobrevivência.

Nesse sentido, quando algo é vislumbrado como uma ameaça à segurança nota-se a possibilidade da adoção de medidas excepcionais pelos Estados a fim de contê-las, pois tratara-se de uma condição emergencial. Com isso " a inovação da segurança tem sido a chave para legitimar o uso da força, mas mais geralmente ela tem aberto caminho para o Estado mobilizar, ou para ter poderes especiais para lidar com ameaças existenciais" (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 23, tradução nossa).

Ao sopesar a existência de uma agenda mais ampla de amaças, não exclusivamente aquelas oriundas dos setores tradicionais, o termo "ameaça existencial" recebe uma nova conotação diante de um esforço de redefinição do conceito de Segurança Internacional e da consideração de que novos atores e questões devem ser compreendidos pela agenda de segurança.

Assim sendo, uma "ameaça existencial" dentro do setor societal pode ser vislumbrada como uma ameaça à existência ou a continuidade de uma determinada população ou de grupos de indivíduos, uma vez que se atinge o que tais pessoas entendem ser sua identidade, o que os define como agrupamento especial e único.

Corrobora com tais concepções Arendt (2012, p. 29) ao asseverar que a diferença entre as ditaduras modernas e as tiranias do passado não está no emprego do terror como um meio de extermínio e amedrontamento dos oponentes, mas sim como instrumento comum para gerir as massas perfeitamente obedientes. O terror contemporâneo ataca sem provocação prévia e suas vítimas são inocentes, inclusive sob a perspectiva do perseguidor.

Ou seja, no caso da imigração venezuelana para o Brasil, nota-se que o discurso securitizador empregado pelo Governo Federal e pelo Governo de Roraima apresenta características que remontam a uma ditadura, uma vez que aterrorizam a população roraimense com o estereótipo de que os imigrantes venezuelanos são os causadores da desordem social por aumentarem a concorrência por vagas de emprego, o nível de insegurança pública e de criminalidade.

Entretanto, a percepção da população roraimense sobre a insegurança devido ao colapso da prestação dos serviços públicos já ineficientes e deficitários do estado e ao aumento do número de moradores de rua e da mendicância, em virtude da chegada massiva dos imigrantes venezuelanos em Roraima, sobretudo em Pacaraima e Boa Vista, alimenta o discurso securitizador propagado por seus governantes em âmbito estadual e federal e corrobora para que eles adotem medidas de segurança internacional de caráter eleitoreiro e populista. Constata-se, então, uma relação de retroalimentação da sensação de insegurança em Roraima, a qual evidencia que o discurso securitizador e a opinião da população roraimense estereotipam, previamente, todos os venezuelanos, mesmo que a maioria deles não tenha cometido nenhum ilícito, a não ser buscar a própria sobrevivência em outro Estado.

Além disso, no que tange ao objeto de estudo deste trabalho, nota-se que a criação da *Força-Tarefa Logística Humanitária* em Roraima, conhecida por Operação Acolhida, pelo Governo brasileiro, em março de 2018, constitui uma medida excepcional tardia que visa solucionar uma situação de emergência desencadeada pelo fluxo migratório venezuelano e, que ao mesmo tempo, conferiu ao Estado o poder de deixar a cargo das Forças Armadas, em especial do Exército brasileiro, todas as ações necessárias para lidar com as supostas ameaças decorrentes do deslocamento massivo desses imigrantes para o estado de Roraima.

Coube ao Exército brasileiro o protagonismo da Operação de Acolhida devido ao fato de o estado de Roraima se situar na divisão geopolítica das fronteiras brasileiras, chamada de arco norte e de Pacaraima ser uma cidade gêmea com Santa Helena do Uiarén, localizada no estado de Bolívar, na Venezuela. Conforme o artigo 20, § 2º, da Constituição Federal de 1988 e o artigo 1º, da Lei nº 6.634/79 depreende-se que a faixa fronteira tem extensão de até 150 quilômetros de largura, a qual é considerada fundamental para a defesa do território nacional (BRASIL, 1988). Além disso, evidencia-se serem as cidades gêmeas definidas, pelo artigo 1º, da Portaria nº 125, de 21 de março de 2014, do Ministério da Integração, como os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, integrada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apesentar unificação da malha urbana com a cidade do país vizinho (BRASIL, 2014).

A esse respeito, observa-se que as fronteiras, em virtude de suas posições geográficas, já carregam uma condição multifacetada dos processos territoriais, econômicos, culturais e político administrativos. Tal composição atua e influencia as dinâmicas locais e regionais, as quais, usualmente, criam meios próprios de convivência que as diferenciam dos demais recortes do território brasileiro. Em razão disso, os confrontos de regimes políticos, contextos sociais, econômicos e culturais requerem a presença maior dos respectivos Estados-nação nos dois lados do limite internacional (NUNES, 2018, p. 73).

No tocante as zonas de fronteira brasileiras, tratam-se de regiões com diminuto desenvolvimento econômico, historicamente abandonadas pelo Estado, marcadas pela dificuldade de sua população ter acesso a bens e a serviços públicos, pela carência de coesão social, pela inobservância da cidadania e pelos problemas de segurança pública e demais problemas peculiares a tal região (BRASIL, 2009, p. 6), sendo que essas concepções são aplicáveis à Pacaraima. Desse modo, percebe-se que na extensão das fronteiras brasileiras a responsabilidade pela proteção e defesa do território e da soberania nacional, assim como da segurança pública, do controle fazendário e sanitário, cujas funções são estratégicas na formatação das ações implementadas pelo Estado perante os territórios nacional e internacional, ficam a cargo dos atores estatais (NUNES, 2018, p. 73).

Para atuarem nas zonas de fronteira brasileira, os atores do Estado são definidos por atribuição legal, consignada na Constituição Federal de 1988 e em decretos, destacando-se os seguintes atores: a) Forças Armadas (Exército Brasileiro, Marinha Brasileira, Força Aérea Brasileira); b) Polícia Federal (PF); c) Polícia Rodoviária Federal (PRF); d) unidades especializadas de fronteira dos respectivos estados fronteiriços; e) Receita Federal (RF); f) Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa); g) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); h) órgãos estaduais de defesa agropecuária. Em razão da Operação Acolhida ter sua coordenação sob o comando das Forças Aramadas, mais especificamente pelo Exército Brasileiro, não serão abordados os demais atores estatais que atuam nas zonas de fronteira brasileiras.

Assim sendo, em consonância com o artigo 142, caput, e § 1º da Constituição Federal de 1988, nota-se o fato de as Forças Armadas estão sob a autoridade suprema do presidente da república e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem, sendo que a lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas (BRASIL, 1988). Com efeito, as Forças Armadas buscam garantir os poderes constitucionais, bases do próprio Estado Democrático de Direito, os quais garantem o pleno funcionamento das

instituições, assegurando, dessa forma, o exercício da soberania nacional (NUNES, 2018, p. 75).

A atuação das Forças Armadas nas zonas de fronteira é resguardada pela Lei Complementar (LC) nº 97/1999, a qual foi alterada pela LC nº 117/04 e, mais recentemente, pela LC nº 136/10. Conforme os artigos 1º, 16, *caput*, e parágrafo único, da citada lei, cabe às Forças Armadas o cumprimento das atribuições subsidiárias. Como atribuição subsidiária geral as Forças Armadas devem cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma estabelecida pelo presidente da república, sendo que a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social integra as ações de caráter geral (BRASIL, 2010).

Além disso, o artigo 16-A, incisos I, II e III, da LC nº 136/10, estatui caber as Forças Armadas, dentre outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo. Porém, não lhes compete, dentre outras ações: o patrulhamento, a revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves e prisões em flagrante delito (BRASIL, 2010).

Assim sendo, observa-se que com o tempo a LC nº 97/99 sofreu algumas alterações e aperfeiçoamentos, pois houve a ampliação da atuação das Forças Armadas em atividades subsidiárias, principalmente, de utilidade pública e de interesse social, possibilitando o emprego dos militares em qualquer atividade empreendida pelo governo brasileiro (LOURENÇO, 2012).

Conforme o Ministério da Defesa (MD) a participação das Forças Armadas prevista no Livro Branco para a Defesa Nacional, em ações subsidiárias e complementares, é direcionada para a atuação em segmentos da sociedade, como, por exemplo, o emprego de engenharia do exército para a construção de estradas, ferrovias, pontes e açudes e o apoio humanitário em ocorrências de sinistros e calamidades. Além disso, a utilização das Forças Armadas pelo Governo Federal tem o escopo de reduzir o tempo de resposta a determinadas contingências. Dessa forma, cada Força tem tarefas prederminadas (BRASIL, 2012).

Isto é, cada uma das atribuições subsidiárias e particulares está ligada às vocações das Forças Armadas, ou seja, o Exército Brasileiro é responsável pelas ações desenvolvidas na extensão terrestre, a Força Aérea Brasileira pelas ações ligadas ao espaço aéreo e a Marinha Brasileira pelas ações do Estado brasileiro nas águas brasileiras. A principal incumbência do

Exército brasileiro nas zonas de fronteira é a preservação da integridade territorial do Estado, isto é, a defesa da pátria.

Para alcançar tal intento, as forças dos militares do Exército Brasileiro distribuem os seus respectivos pelotões, principalmente nos arcos fronteiriços da Região Amazônica e Centro-Oeste. Como resultado, observa-se a presença efetiva do Exército em muitas regiões afastadas do poder central do Estado brasileiro, tanto em áreas urbanas como em vazios demográficos. Inclusive, ressalta-se ser o Exército Brasileiro a única instituição nacional presente nas regiões mais inóspitas das fronteiras brasileiras (NUNES, 2018, p. 76-77).

De acordo com o MD o Exército Brasileiro, pode desempenhar, dentre outras atividades subsidiárias, a execução de obras de engenharia em diversas regiões do Estado; oferecer apoio em calamidades públicas, emergências sociais e campanhas de saúde pública; e fornecer apoio, nos setores de saúde e educação, às comunidades indígenas da região Amazônica, por intermédio dos Pelotões Especiais de Fronteira (BRASIL, 2012). Inclusive, no item 4.3.1, do Manual de Operações em Ambientes Interagências, o Exército Brasileiro exprime seu entendimento sobre o que são ações subsidiárias, as quais são compreendidas como ações de natureza "não militar", mas que são conduzidas pelas Forças Armadas por razões socioeconômicas, esgotamento da capacidade do instrumento estatal responsável, insuficiência ou inexistência dessa capacidade na área onde se fazem necessárias essas atividades (BRASIL, 2013, p. 4-3).

Pelo exposto, percebe-se que a liderança do Exército Brasileiro na Operação Acolhida não se configura exclusivamente como fruto de uma política securitizante especialmente voltada para lidar com o fluxo migratório maciço de venezuelanos em Roraima. Ou seja, em virtude do esgotamento da capacidade dos órgãos estaduais e federais localizados em Pacaraima e em Boa Vista ou da insuficiência ou inexistência de tal capacidade devido ao contexto histórico de precariedade das zonas fronteiriças brasileiras e das regiões distantes dos grandes centros urbanos, o Governo Federal somente poderia contar de forma regular com a única instituição presente, isto é, as Forças Armadas, mais especificamente o Exército Brasileiro, pelo fato dele dispor de recursos humanos e capacidade logística e estrutural suficientes para instituir a e coordenar a Operação Acolhida.

Além disso, ressalta-se que a criação de tal Operação foi permeada pela quebra de regras orçamentárias, necessária para lidar com o ingresso massivo de venezuelanos em um contexto de crise, como se nota mediante a edição da Medida Provisória nº 823/18 que propiciou a abertura de crédito extraordinário, em benefício do MD para criação da citada Força-Tarefa, como será demonstrado na próxima seção deste estudo. Ademais, embora o Governo brasileiro

tivesse ciência do incremento de tal fluxo migratório desde 2015, ele optou por não prestar auxílio a essas pessoas por outros órgãos e secretarias e, apenas em 2018, tomou medidas mais incisivas, colocando a migração venezuelana sob a reponsabilidade das Forças Armadas, devido ao esgotamento da capacidade dos órgãos estaduais e federais locais ou à insuficiência ou inexistência de tal capacidade, como elucidado supra.

Apesar de o Governo Federal preconizar que tal Força-Tarefa seja uma operação de cunho humanitário, na prática verifica-se alguns elementos de cunho securitizador, como o ordenamento da fronteira seca entre o Brasil e a Venezuela, bem como a gestão de alguns abrigos destinados aos venezuelanos estar a cargo do Exército Brasileiro, além da existência de duas operações paralelas de segurança, quais sejam: Operação Controle e Tucuxi, destinadas a coibir delitos transfronteiriços e a apoiar ações de controle do fluxo venezuelano e das fronteiras brasileiras, visando transmitir uma sensação de segurança à população brasileira, como demonstrar-se-á na próxima seção deste estudo.

Sob o enfoque teórico existe a possibilidade de inclusão de três novos elementos nos debates sobre a redefinição do conceito de Segurança Internacional, quais sejam: a distinção entre os estudos estratégicos e estudos de segurança, a distinção entre assuntos de segurança de alta e de baixa intensidade e o surgimento da teoria da securitização (MESSARI, 2004). No tocante ao primeiro elemento, principalmente com o fim da Guerra Fria, acreditava-se que a centralidade da visão militar-estratégica, aspecto caracterizador de realidades conflituosas, deveria ser substituída pela consideração de outros fatores, sendo, portanto, preciso ampliar o conceito de Segurança Internacional, concepção essa ligada à Escola de Copenhague.

Os estudos que almejam a ampliação de tal conceito defendem a distinção entre o que são estudos de segurança e o que são estudos estratégicos, de maneira que o estudo da segurança internacional, pautado no setor militar, teria caráter fundamental nos estudos estratégicos, enquanto os estudos de segurança concederiam um caráter mais abrangente ao conceito, pois seriam embasados na consideração da existência de mais setores. Contrariamente, aqueles que não realizam a distinção e advogam a favor de uma concepção da segurança pautada somente em seu caráter tradicional creem que as únicas ameaças que apresentam riscos à sobrevivência do Estado seriam militares. Desse modo, ameaças oriundas de outros setores não precisam da mobilização de todas as potencialidades da sociedade para enfrentá-las.

Com relação ao segundo elemento supramencionado, deve-se ressaltar a identificação da existência de uma "*hard security*", a qual levaria em conta as ameaças à segurança de alta intensidade e que devem ser confrontadas pelo aparato militar tradicional e uma "*soft security*",

ou seja, uma ameaça de intensidade mais baixa, que pode ser encaixada em outros setores descritos pelos tradicionalistas (MESSARI, 2004).

Por derradeiro, no tocante ao último elemento elencado, nota-se que: "Segurança é o movimento que leva a política para além da regra estabelecida no jogo e enquadra o assunto como um tipo especial de política. A securitização pode assim ser vista como uma versão mais extrema de politização" (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 25, tradução nossa). Tal versão extremista de politização (a qual pode ser compreendida também como um tipo especial de política ou de política que vem de cima), portanto, encontra-se consubstanciada no raciocínio e entendimento de que qualquer questão, pode, teoricamente, variar de um assunto não-político, para político e mais tardiamente pode ser securitizado.

É possível estabelecer uma relação entre tal movimento e a divisão baseada nas três esferas que seguem o pensamento Clausewitziano: a privada, a pública e a de segurança (MESSARI, 2004). Algumas questões concernentes principalmente à esfera da vida privada das pessoas como a religião, casamento e número de filhos podem em um movimento de politização, dependendo da sociedade em questão ou do momento histórico, podem migrar para a esfera pública e ganhar *status* politizado. Dentre as diversas questões que abarcam a esfera pública, algumas são consideradas como ameaças existenciais, isto é, à vida humana ou à totalidade do grupo social e, se tornam assuntos de segurança em um movimento de despolitização, denominado de securitização. Há a possibilidade de uma questão ser despolitizada, retrocedendo, portanto, da esfera pública para a esfera privada. Tal fato denota que esses movimentos não têm um caráter definitivo e, por isso, uma questão pode tanto ser politizada e securitizada quanto despolitizada e até mesmo desecuritizada – movimento que consiste na volta de uma questão, tratada dentro da esfera de segurança, para a esfera pública.

A securitização, portanto, se configura como um movimento que apresenta uma retórica específica, definida como um ato de discurso (*speech act*), o qual representa o "processo comunicativo por meio do qual uma questão é transposta para a esfera da segurança" (DUQUE, 2009, p. 478) e possibilita a consideração da existência de um amplo complexo de ameaças, que podem variar de um Estado para outro. E, de acordo com Buzan, Weaver e Wilde (1998), se esse ato de fala cumprir alguns requisitos o escopo de promover a securitização será facilitado, requisitos estes que implicam: o uso de uma linguagem própria de segurança (isto é, terminologias e conceitos já aceitos); ser proferido por um ator de autoridade na esfera da segurança e; ajuda se o objeto for tomado como ameaçador.

Pelo exposto, no que diz respeito ao deslocamento de imigrantes venezuelanos para o Brasil, no período de janeiro de 2015 a 5 de julho de 2019, observa-se que a sensação de

desordem e de insegurança causada à população roraimense, devido ao ingresso e permanência dos venezuelanos no território brasileiro e ao não acolhimento dessas pessoas antes da criação das estruturas da Operação Acolhida corroborou para estimular as autoridades estaduais e federais a fortalecerem o uso do discurso securitizador e sua disseminação.

Com efeito, observa-se que a Ação Civil Originária nº 3.121, proposta pela governadora do estado de Roraima em face da União no Supremo Tribunal Federal (STF), ou seja, pela autoridade responsável pela manutenção da segurança naquele estado, configura-se como um discurso securitizador, uma vez que em seu texto utiliza uma linguagem própria de segurança a fim de retratar os imigrantes venezuelanos como ameaças à ordem local, tal como se constata no seguinte trecho:

> Portanto, não se trata apenas de estabelecer boa relação com os venezuelanos que adentram livremente neste País, mas do agravamento no atendimento das necessidades básicas dos brasileiros que residem em Roraima, no âmbito da saúde básica e sanitária, da segurança, da educação, dentre outros aspectos também relevantes, que, de igual modo, vêm dificultando a consecução dos serviços públicos essenciais à sociedade" (RORAIMA, 2018, p. 12).

Enfatiza-se que o poder do discurso da securitização une atores e objetos e carece de concordância de um número significativo de pessoas. Desse modo, para que algo seja inserido na agenda de segurança de um determinado Estado, é preciso que o ator relevante pronuncie esta necessidade, concedendo o respaldo político e ideológico necessário, a fim de que haja a aceitação de forma generalizada.

A autoridade governamental de Roraima, ao buscar controlar o ingresso de venezuelanos no referido estado, chamando à atenção da União para a necessidade do tratamento securitário da questão, narra na ACO nº 3.121 que o descontrole das fronteiras tem facilitado a prática de diversos crimes internacionais, de tráfico de drogas e armas, inclusive com a participação de facções criminosas, bem como atribuiu a culpa pelo aumento dos números de homicídios no estado, no período de fevereiro a março de 2018, ao fluxo migratório em apreço (RORAIMA, 2018, p. 9-10). Narrativa esta que inclusive foi respaldada política e ideologicamente pelo prefeito de Pacaraima, Senhor Juliano Torquato em declaração concedida ao G1, ao asseverar que os venezuelanos em situação de rua ficavam ociosos e acabavam cometendo crimes (COSTA, 2018).

Em meio a tal contexto, a população de Pacaraima, já incomodada com a presença dos venezuelanos em situação de mendicância, compactuou com tais concepções alimentando-as devido à sensação de insegurança, principalmente após um comerciante local ter sido

supostamente assaltado e espancado por dois imigrantes venezuelanos, culminando numa onda de protestos de brasileiros que resultou na queima das barracas e pertences desses imigrantes acampados no município e na expulsão de aproximadamente 1.200 indivíduos de volta para o seu Estado de origem, em 18 de agosto de 2018. Tais circunstancias motivaram a criação da Operação Tucuxi para reforçar a Garantia da Lei e da Ordem (GLO) local, como demonstrar-se-á na próxima seção.

A esse respeito, é possível estabelecer uma relação entre a securitização dos venezuelanos e a crítica de Arendt (2012, p. 28) sobre o movimento de securitização dos judeus no período entre guerras, pois estes por serem um grupo inteiramente impotente, ao serem envolvidos em conflitos gerais e impassíveis de serem solucionados na época, podiam ser facilmente apontados como os responsáveis por tais conflitos e como autores ocultos do mal.

Ora, no caso em apreço, observa-se que a população local aderiu ao discurso securitizador, após o suposto ataque de dois venezuelanos, durante um assaltado de um brasileiro, e passou a protestar e a agredir a coletividade de venezuelanos que se encontrava na localidade, justamente por ser um grupo impotente e estar envolvido em um conflito étnico impossível de ser solucionado sem a implementação de políticas públicas adequadas e, sobretudo, pelo fato de os venezuelanos serem considerados como os autores ocultos do mal responsáveis por todas as mazelas roraimenses.

Ressalta-se também que Buzan, Weaver e Wilde (1998) fazem uma diferença entre o ator e o analista de tal processo. O ator, por intermédio de um discurso já formado ou do que se entende como um ato político que adquire forma específica, é capaz de dar dramaticidade à determinada questão, a qual passa a ser entendida e aceita pela comunidade como ameaça à sobrevivência, merecendo, por conseguinte, prioridade de ação e aceitando a transgressão de regras. Contudo, ao analista não resta somente concordar com o que foi apresentado, mas analisar essa construção discursiva compartilhada de entendimento de determinada questão como ameaça, compreendendo-a, interpretando-o e observando até que ponto tais ações compreendem os critérios de segurança.

À luz dos pressupostos teóricos da Escola de Copenhague, pode-se inferir que a securitização de um determinado tema parte do processo tanto intelectual quanto político de constatação de um determinado objeto como ameaça, de modo que esse deve estar inserido, de algum modo, na agenda de segurança dos Estados para que sejam adotadas medidas urgentes e necessárias à sua contenção, mitigação ou punição, ainda que isso, diante de tal situação, implique na interferência e na modificação do complexo de normas e leis compartilhadas pela sociedade. Conforme Buzan e Hansen (2012, p. 321) “a segurança possui uma força discursiva

e política específica e é um conceito que faz algo – securitiza – em vez de ser uma condição objetiva (ou subjetiva)".

Enquanto os atores tradicionais vinculam o estudo da segurança à existência de ameaças objetivas, os autores da Escola de Copenhague asseveram serem tais ameaças socialmente construídas. A securitização é uma prática intersubjetiva, à medida que o agente securitizador busca correlacionar socialmente uma ameaça identificada à sobrevivência de uma unidade. O agente obterá êxito caso a sobrevivência de uma determinada unidade se torne algo de grande importância e for socialmente aceito (NEVES; LOTÉRIO, 2013). Com efeito, é possível asseverar que:

> A securitização é intersubjetiva e socialmente construída: O que faz um objeto referente manter a legitimidade geral como algo que deve sobreviver, o que implica que os atores podem fazer referência a ele, apontando para algo como uma ameaça, e, assim, levar os outros a seguir ou, pelo menos, tolerar ações que do contrário não seriam legítimas? Esta qualidade não é mantida em mentes subjetivas e isoladas, é uma qualidade social, uma parte discursiva, socialmente constituída, do reino intersubjetivo (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 31, tradução nossa).

Mesmo inexistindo uma única fórmula ou complexo de regras que caracterizem um objeto como ameaça existencial, todas as definições do que vem a ser o processo de reconhecimento de tais ameaças, ou seja, do processo de securitização, devem servir de base para a inclusão de questões advindas de campos não tradicionais na agenda de segurança dos Estados.

Muito embora os estudiosos neorrealistas afirmem que o alargamento de tal visão é desacertado e de certo modo prejudicial, porque desfoca a atenção para problemas de menor intensidade do cenário internacional ao inserir na agenda de segurança assuntos essencialmente civis (BUZAN; HANSEN, 2012), ressalta-se que os autores da perspectiva alargada de segurança não são favoráveis à securitização irrestrita.

Não obstante, elucidem a possibilidade de qualquer assunto pertencente à esfera política ser incluído na agenda de segurança de um Estado, buscam deixar claro que isto acontece somente teoricamente, pois como afirmam Buzan, Weaver e Wilde (1998, p. 29) " nossa crença, portanto não é "quanto mais segurança melhor". Basicamente a segurança deve ser vista como algo negativo, como uma incapacidade de lidar com questões dentro da política normal".

Ao afirmar na ACO nº 3.121 que o ingresso desordenado de imigrantes venezuelanos, em um curto lapso temporal, levaria ao colapso dos serviços básicos prestados pelo estado de Roraima à sua população, assim como ser necessário resguardar a soberania do Estado brasileiro e a situação da população roraimense (RORAIMA, 2018, p. 13), a governadora de

Roraima denotou a insuficiência das políticas públicas estaduais e federais para gerir o fluxo migratório em apreço, uma vez que a Operação Acolhida já estava em desenvolvimento, e a inexistência de mecanismos de gestão de crises humanitárias, transferindo, dessa forma, o problema da imigração venezuelana da esfera política para a esfera de segurança, principalmente ao se invocar a necessidade de proteção da soberania brasileira. Portanto, tal posicionamento atestou a incapacidade do Governo estadual e federal de lidarem com questões de cunho político, assim como a contenda entre as duas esferas federativas.

Mediante estas constatações, é possível estabelecer uma relação entre a securitização da imigração venezuelana e a crítica de Arendt à escolha dos judeus como grupo a ser perseguido pela ideologia nazista que visava persuadir e mobilizar as massas para tal intento. Conforme a autora uma ideologia que busca persuadir e mobilizar as massas não pode escolher sua vítima arbitrariamente. Isto é, se o número de indivíduos que acredita na veracidade de uma fraude tão notória quanto os "Protocolos dos sábios do Sião" for muito elevado para conceder a tal fraude o foro do dogma de todo um movimento político, a tarefa do historiador não consistirá mais em descobrir a fraude, porque a circunstância de tantos acreditarem nela é mais importante do que o fato (historicamente secundário) de se tratar de uma fraude (ARENDT, 2012, p. 30).

Assim nota-se que a escolha dos imigrantes venezuelanos como os causadores de toda a quebra da estabilidade e coesão social roraimense e do colapso da prestação dos serviços públicos já ineficientes e deficitários não ocorreu de modo arbitrário, mas mediado por uma ideologia que tenta persuadir e mobilizar a população roraimense de modo que esta acredite em tais concepções e apoie o tratamento securitário do fluxo migratório em apreço, subsidiando a adoção de medidas populistas e clientelistas em busca de votos por seus governantes. Afinal, caso um elevado número de cidadãos roraimenses acredite em tal ideologia, respaldando sua veracidade de forma a contribuir para que tal questão passe do âmbito político para a agenda de segurança, pouco importará se ela não corresponder a realidade.

No entanto, ressalta-se que a invocação da soberania brasileira para respaldar a tentativa de fechamento da fronteira entre o Brasil e a Venezuela como uma solução para as dificuldades enfrentadas pelo estado de Roraima era uma falácia, pois é impossível impedir o ingresso de venezuelanos em território nacional uma vez que é inviável a construção de um muro em mais de 2.000 quilômetros de zona fronteiriça em meio a ecorregião das Savanas das Guianas, inserida no Bioma Amazônia, cujo único efeito prático seria o aumento do tráfico de seres humanos.

Com efeito, ainda que em algumas situações a securitização de determinada questão seja inevitável em razão de sua gravidade, os procedimentos comuns e de rotina devem ser aptos a

controlar a maior parte dessas questões sem que seja necessário dar um caráter de urgência e de ameaça para elas. Desse modo, constata-se que a opção ideal, a longo prazo, não é a securitização irrestrita, mas sim um movimento contrário, isto é, a desecuritização de diversas questões que devem ser passíveis de solução pela esfera pública ordinária.

A fim de fortalecer a visão abrangente proposta por Buzan, Weaver e Wilde (1998), enfatiza-se a análise realizada em setores, com o escopo de traçar tendências globalizantes, regionalizantes e locais na discussão sobre segurança e identificar objetos de referência e ameaças que não diretamente relacionados ao Estado em cada um desses setores. Entretanto, a definição de quais serão tais setores analisados não advém de uma concepção acadêmica, mas de uma identificação realizada pelos atores securitizantes e de uma aceitação pública (DUQUE, 2009).

O método de divisão multisetorial separa a observação a partir de um todo, a fim de possibilitar uma análise de seus padrões distintivos e de interação com maior clareza e simplificação, todavia, é necessário considerar que tais padrões não existem de maneira independente. Desse modo, ao diferenciá-los a partir da identificação de diferentes tipos de interação, Buzan, Weaver e Wilde (1998, p. 7, tradução nossa) afirmam que:

> O setor militar trata das relações de coerção energética; o setor político trata das relações de autoridade, *status* governativo e reconhecimento; o setor econômico trata das relações de comércio, produção e finanças; o setor societal trata das relações de identidade coletiva; e o setor ambiental trata das relações entre a atividade humana e a biosfera planetária.

Nesse sentido, este estudo ao discorrer sobre a imigração venezuelana e a criação da Operação Acolhida, busca analisar o fenômeno da imigração com base no entendimento de que este pode ser securitizado, em atenção a perspectiva abrangente da segurança internacional, procurando elucidar detalhadamente as interações e nuances do setor societal, setor em que tal fenômeno pode ser inserido ao ser entendido como uma ameaça.

Assim sendo, depreende-se que a segurança societal é pautada na concepção de sociedade não como um conjunto de pessoas pertencentes ao mesmo Estado e munidas de mesma nacionalidade, mas em uma identificação coletiva da existência de uma identidade comum, propiciando a denominação de tal segurança de "*identy security*", isto é, "segurança de identidade", a qual é definida do seguinte modo:

> O conceito organizacional no setor societal é a identidade. Insegurança societal existe quando comunidades de qualquer tipo definem um desenvolvimento ou potencialidade como uma ameaça à sua sobrevivência enquanto comunidade. Apesar

> da impressão que se pode obter a partir do presente e, especialmente, de apresentações anteriores, a definição não é em termos de nações. Por definição, a segurança societal é sobre grandes grupos de identidades auto-sustentáveis; o que são varia empiricamente tanto no tempo como no lugar (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1997, p. 119, tradução nossa).

Usualmente, a segurança societal é relacionada à segurança política, contudo se distinguem, pois, esta última versa sobre estabilidade organizacional dos Estados, sistemas de governo e ideologias que não dão legitimidade aos Estados e governos. Por sua vez, o foco da segurança societal se encontra na sociedade e, sendo assim, faz-se necessário distinguir sociedade e Estado a fim de evitar confusões. A figura do Estado é fundamentada em um território fixo e em membros formais, ao passo que a sociedade pode extrapolar a dimensão espacial, pois é embasada na identidade, em uma concepção própria de comunidade e de como os indivíduos se identificam como membros de tal comunidade. A identidade coletiva que o agrupamento adquire se origina da consciência de que pertencem a uma entidade (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998). A segurança societal não se restringe ao território de uma nação, pois é oriunda de grupos que independentemente de sua nacionalidade, tentam conservar aquilo que consideram ser sua identidade.

Essas distinções buscam evitar dois equívocos, ou seja: o estabelecimento de uma relação entre o termo segurança societal e a população de um Estado ou a palavra Nação e a crença de que a segurança societal e a segurança social são a mesma coisa. Dessa forma, os autores ponderam que o termo segurança societal não deve ser relacionado à população de um Estado ou à palavra "Nação", porque os dois fazem referência a pessoas que vivem em um mesmo Estado, porém, não necessariamente compactuam da mesma identidade ou têm uma forma de identificação coletiva comum. Ademais, deve-se considerar que a segurança societal e a segurança social são conceitos distintos. A primeira tem como objeto de análise as coletividades e suas identidades, enquanto a segunda versa sobre os indivíduos e se aproxima mais de questões econômicas do que de segurança (BUZAN, WEAVER, WIDE, 1998).

E as questões mais comumente tratadas como ameaças nesse setor societal são a migração, a competição horizontal e a competição vertical, as quais são definidas da seguinte forma:

> 1.Migração- as pessoas X estão sendo invadidas ou diluídas por influxos de pessoas Y; a comunidade X não será mais o que costumava ser, porque os outros farão parte da população; A identidade X está sendo alterada por uma mudança na composição da população (por exemplo, migração chinesa para o Tibete, migração russa para a Estônia).
> 2.Competição Horizontal- embora as pessoas X continuem vivendo aqui, eles vão mudar os seus hábitos por causa da dominância cultural e linguística da cultura vizinha

> Y (por exemplo, temores Quebequences da anglofonia do Canadá e, mais geralmente, os temores canadenses de americanização).
> 3.CompetiçãoVertical- as pessoas vão parar de ver a si mesmas como X, porque há um projeto de integração (por exemplo, a Iugoslávia, a UE) ou um projeto separatista –"regionalista" (por exemplo, Quebec, Catalunha, o Curdistão) que os puxa tanto para identidades mais amplas como para mais estreitas. Considerando que um desses projetos é centrípeto e o outro centrífugo, são dois casos de concorrência vertical, no sentido de que a luta é sobre como a largura dos círculos deve ser elaborada, ou melhor -uma vez que há sempre inúmeros círculos concêntricos de identidade- para qual dar a ênfase principal (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, p. 121, tradução nossa).

Embora essas três ameaças tenham uma distinção analítica, elas têm em comum a capacidade de tanto terem caráter intencional, programático e político por um lado, quanto de serem não intencionais de outro. O despovoamento de determinados locais também pode ser entendido como uma quarta ameaça – contudo, somente nos casos em que ele ocorre direcionado por políticas de extermínio para a eliminação de uma identidade específica –, bem como o desemprego e o crime que, por seu turno, só entram para análise desse setor quando ameaçam a existência de uma comunidade (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998).

Desse modo, todos os tipos de ameaças, com caráter intencional ou não, são ameaças justamente por trazerem modificações àquilo que um determinado grupo de pessoas considera ser sua identidade, o que corrobora para se identificarem como grupo e se distinguirem dos demais. Enfatiza-se, também que, frequentemente, ameaças se encontram em Estados débeis e em localidades onde as sociedades e o Estado não estão em harmonia (TANNO, 2003). Nelas, os próprios governos podem ser responsáveis por se contraporem as identidades que lhes pareçam hostis.

Além dos tipos de ameaça e a que elas são direcionadas, os autores demonstram dois modos pelos quais é possível reagir: por meio de iniciativas advindas das próprias comunidades, que atuando por si mesmas lidam com o que vislumbram como ameaças à identidade através de meios não estatais, ou procurando deslocar uma questão para o setor político, de modo que ela seja incluída na agenda de segurança do Estado. Como bem destacam Buzan, Weaver e Wilde (1998, p. 122, tradução nossa) "a escolha de se ver ameaças societais como uma tarefa para a própria sociedade, para um Estado existente ou como um argumento para ganhar ou recuperar a soberania pode ter impacto decisivo nas dinâmicas regionais".

Em atenção a tais concepções, nota-se que os moradores de Pacaraima ao se mobilizarem e atacarem os venezuelanos, destruindo os seus acampamentos e pertences, e os expulsando de volta para a Venezuela, em 18 de agosto de 2018, lidaram diretamente, por meios não estatais, com o que consideravam uma ameaça existencial à estabilidade e coesão social roraimense e, consequentemente, contribuíram para o deslocamento da questão da imigração

venezuelana para o setor político, propiciando a securitização, motivo pelo qual foi criada a Operação Tucuxi.

No tocante aos objetos de referência do setor societal, estes são delimitados como sendo "quaisquer grandes grupos carregando as lealdades e devoção a assuntos de uma forma e a um grau que podem criar um argumento socialmente poderoso de que esse "nós" está ameaçado" (BUZAN, WEAVER; WILDE, 1998, p. 123, tradução nossa). Tal ameaça deve oferecer risco de comprometimento da existência do que o agrupamento considera ser sua identidade. Os principais objetos de referência nesse setor são as tribos, clãs, nações (incluindo suas minorias), civilizações e raças (BUZAN, WEAVER; WILDE, 1998).

Esses autores, elencam os atores inseridos em tal setor, dentre os quais se destacam os grupos dotados de algum interesse em conseguir ou conservar posições de poder em um Estado e que utilizam referências à soberania, ao Estado, à nação e à identidade. Essas referências são utilizadas conforme os seus interesses e posições já ocupadas, de modo que os grupos que já estão no poder geralmente defendem uma concepção a partir do Estado e da soberania, pois a lógica de segurança Estatal busca resguardar a composição vigente do poder (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998).

Entretanto, os grupos de oposição que almejam alcançar posições, poder e conseguir apoio em um Estado tentam fazer referências a ameaças à nação, incentivando a proteção das identidades. Contudo, alguns atores se relacionam à obtenção de poder estatal, mas contrariamente são constituídos por minorias que defendem sua identidade. Além disso, em quase todos os casos, a mídia também é vislumbrada pelos autores como um importante ator por ter o poder de conseguir a aceitação para o que expõe como a versão correta dos fatos (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998).

Ao se relacionar tais concepções com o objeto de estudo deste trabalho, observa-se sua veracidade uma vez que a governadora de Roraima ao buscar securitizar a migração venezuelana, respaldando-se no fato desta ter turbado a ordem social do estado, almeja atender as insatisfações da população local, a qual vê o aumento do número de moradores de rua e da mendicância e a prestação de serviços públicos ineficiente e deficitária sobrecarregada, e também visa se manter no comando do citado estado, por meio de sua reeleição. Reeleição esta que segundo uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) se mostrava difícil de ser concretizada, pois a administração da governadora foi reprovada por 63% dos eleitores e, além disso ela ocupava a terceira posição na disputa eleitoral de 2018, com 14% dos votos (MARIM, 2018).

Inclusive, destaca-se que houve mais de uma tentativa judicial de securitizar tal fluxo migratório, sendo que a primeira delas foi a propositura da ACO nº 3.121, a segunda a edição do Decreto estadual nº 25.681-E, em 1º de agosto de 2018, que tornou mais estrita a fiscalização dos imigrantes venezuelanos, não permitindo que aqueles desprovidos de passaportes válidos pudessem usufruir dos serviços públicos básicos, e a terceira foi a propositura de uma ação cautelar incidental protocolada junto a ACO nº 3.121, em 19 de agosto de 2018, após o incidente de fúria dos brasileiros contra os venezuelanos, na qual se solicitava a suspensão temporária da imigração venezuelana e a criação de uma barreira sanitária na fronteira entre Brasil e a Venezuela, dentre outros pedidos.

Observa-se, ainda, a tentativa legislativa de securitizar esse fluxo migratório, pois em 20 de agosto de 2018, o senador Romero Jucá, buscando atender os anseios e as insatisfações da população roraimense, sob o enfoque eleitoreiro e populista, a fim de se reeleger como senador, solicitou a suspensão do ingresso de venezuelanos em Roraima e apresentou um Projeto de Lei (PL), na época não protocolizado, ao então presidente Michel Temer, cuja finalidade era a criação de cotas para regulamentar o ingresso de migrantes no Brasil e a alteração de alguns dispositivos da Lei nº 9.474/97 e da Lei nº 13.445/17. Conforme Romero Jucá, a proposta de seu PL teve como base a atuação da Alemanha em relação aos refugiados, a qual limita a entrada a 200 mil pessoas por ano.

Além disso, o senador asseverou: "Defendo uma política permanente de definição de cotas não só para venezuelanos" (COREIO DO POVO, 2018), se referindo também ao ingresso de imigrantes cubanos no Brasil, bem como ponderou que "em Roraima hoje há ação de conflito e há aproveitamento político eleitoral" (COREIO DO POVO, 2018), acusando a então governadora Suely Campos de se aproveitar da situação para angariar votos para a reeleição.

Entretanto, a proposta de Romero Jucá foi vislumbrada como inviável pelo Governo de Temer, pois o Ministro da Secretaria de Governo, Carlos Marun, afirmou que ela seria avaliada com respeito, mas o governo via o assunto com dificuldade, principalmente devido as relações diplomáticas entre os dois Estados e pela tradição "hospitaleira" do Brasil (COREIO DO POVO, 2018). Ademais, Romero Jucá não conseguiu se reeleger ao cargo de senador, ficando em terceiro lugar no estado de Roraima e declarou: "[...] Perdi por 426 votos, numa eleição dura, maculada pela invasão dos venezuelanos, pelo corte de energia da Venezuela permanente durante a campanha. Então, foi uma campanha com uma conjuntura muito difícil, além dos ataques que sofri durante dois anos pela Lava-Jato" (RODRIGUES, 2018).

Pelo exposto, depreende-se que tanto as tentativas judiciais de securitizar a imigração venezuelana em Roraima implementadas pela governadora Suelly Campos, quanto a tentativa

legislativa do senador Romero Jucá de conseguir tal intento se coadunam com o objetivo de ambos se reelegerem no pleito eleitoral de outubro de 2018, e de apresentarem uma solução efetiva para o problema do fluxo migratório maciço advindo a Roraima como resposta aos anseios e inseguranças da população roraimense. Além disso, ao tentarem implementar medidas para securitizar a imigração venezuelana tanto Suelly Campos quanto Romero Jucá esperavam que se eleitos seriam apoiados pelo então candidato à presidência da república Jair Messias Bolsonaro, o qual liderava as pesquisas eleitorais, defendia um controle mais rígido do ingresso de venezuelanos no território nacional e a criação de um campo de refugiados, onde tais imigrantes seriam confinados (CORREA, 2018).

Após apresentação do que vem a ser a securitização e dos mecanismos necessários para se securitizar uma determinada questão, bem como as características do setor dentro do qual os estudiosos inserem o fenômeno da imigração, na próxima subseção será apresentada uma análise da securitização de tal fenômeno.

### 3.2.2 A securitização do fenômeno da imigração venezuelana

Em um posicionamento contrário ao dos teóricos neorrealistas, para os quais o alargamento da concepção de segurança é equivocado e prejudicial, os estudiosos da Escola de Copenhague forneceram os instrumentos necessários para que fenômenos como a imigração pudessem ser securitizados.

Em consonância com as ideias desses autores com relação às ameaças possíveis a partir de uma nova estrutura de análise que as divide em setores, as migrações, como dito supra, dentro do raciocínio da segurança societal se apresentam como uma ameaça na medida em que podem gerar danos ao que uma coletividade considera como sendo sua identidade. Nesse sentido, a garantia da segurança societal pode ser vislumbrada como uma atitude de defesa de modo que caso um número significativo dos membros de tal comunidade, deste nós, enxergue o ingresso de imigrantes ou a crescente influência de outra cultura (estrangeira ou nacional) como uma ameaça existirá a securitização (BRACANTE; REIS, 2009, p. 81).

Com efeito, a principal indagação a ser feita, é: por quais razões a imigração tem sido considerada pelos Estados como uma ameaça à sua segurança? Para responder a essa indagação é preciso compreender a dinâmica do processo de globalização e identificar os acontecimentos que marcaram o recrudescimento da visão direcionada ao fenômeno da imigração.

Assim sendo, observa-se que Bauman (1998, p. 69-89) descreve a globalização como uma maneira de fornecer uma existência segura para algumas pessoas, enquanto ameaça a

aplicação da lei para outras, que estão em níveis inferiores da "hierarquia global de mobilidade". Embora as fronteiras tenham sido "niveladas" para as elites como turistas e viajantes de negócios, outros viajantes enfrentam "muros com controles de imigração", referindo-se aos refugiados, deslocados, solicitantes de asilo, migrantes e às pessoas indocumentadas como o "desperdício da globalização" (BAUMAN, 2005, p. 58).

Ainda, segundo o autor, a modernização gera o "desperdício humano" através do progresso econômico. E a criação de ordens envolve a criação e seleção de certos membros ou grupos da população como "fora de lugar", "impróprios" ou "indesejáveis". O progresso econômico resulta na degradação e na desvalorização dos modos anteriores de "ganhar a vida" e priva as pessoas de seus meios de sobrevivência econômica (BAUMAN, 2005, p. 5). Assim sendo, verifica-se que em períodos históricos anteriores, os "indesejáveis" podiam migrar emigrar ou foram exportados a força para outras partes do mundo ainda não modernizadas (GERARD, 2014, p. 33).

No entanto, a globalização criou "populações redundantes" em todas as partes: pessoas sem meios adequados de sobrevivência que não podem mais ser exportadas. Para Bauman, isso explicaria as crescentes ansiedades sobre "imigrantes" e "solicitantes de asilo" e as ações empreendidas pelos governos para reforçar a securitização:

> Despojados em grande parte de suas prerrogativas e capacidades soberanas pelas forças da globalização às quais eles são impotentes em resistir, e muito menos em controlar, os governos não têm outra opção a não ser "selecionar cuidadosamente" os objetivos que podem (concebivelmente) dominar e contra os quais podem visar os seus salvos retóricos e flexionam os seus músculos enquanto são ouvidos e vistos por seus súditos agradecidos (BAUMAN, 2005, p. 56).

Com efeito, a medida que os governos clamam por controles diante de sua menor soberania, os requerentes de asilo e os refugiados se tornam alvos dos controles governamentais (GERARD, 2014, p. 33). Tais iniciativas são populares com os eleitores, sendo que os impactos sobre os imigrantes transnacionais são aceitos como "danos colaterais" (BAUMAN, 2011).

Além disso, é cediço dentro do ambiente acadêmico que os atentados terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos e, posteriormente, em Estados europeus, assinalaram o começo de uma preocupação generalizada que afetou não só os Estados Unidos, mas toda a comunidade internacional. Esses acontecimentos foram responsáveis por dissuadir um temor com relação ao terrorismo e por fomentarem "a discussão acerca da raça, religião/fundamentalismo, provocando uma alteração na transferência do foco da guerra inter-estatal para as relações entre Estado e atores não estatais" (MONTENEGRO, 2011, p. 8).

O emprego de atores não estatais pode, a partir daí ser justificado e acomodado conforme a perspectiva alargada de segurança, a qual admite, como explicitado supra, o ingresso de novos atores e objetos de referência para a agenda de segurança dos Estados. Assim sendo, ressalta-se que dentre de tais novos atores não estatais estão compreendidos os imigrantes, os quais tiveram a sua imagem associada ao terrorismo e ao crime organizado transnacional em um movimento acrescido da esteriotipação acentuada dos muçulmanos. (GERARD, 2014).

Tal assertiva é justificada com base no pensamento de Ferreira (2010, p. 17), o qual pondera que:

> Com os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, o sentimento de insegurança generalizou-se e a imigração passou a ser também associada à ameaça terrorista, uma vez que a mobilidade transfronteiriça de pessoas foi central a estes acontecimentos (Walthelm, s.d., p.2). Os ataques perpetrados por 19 membros da rede Al Qaeda, que se encontravam nos EUA com vistos temporários (três dos quais tinham expirado), marcam a urgência no aprofundamento da relação imigração-segurança.

Após tais acontecimentos, os imigrantes foram vistos como ameaça ao bem-estar das sociedades, criminosos e concorrentes no tocante ao mercado de trabalho (GUIA, 2012). Entretanto, deve-se destacar o fato das organizações criminosas se aproveitarem das facilidades decorrentes das aberturas das fronteiras estatais propiciadas pelo processo de globalização com o escopo de alcançarem objetivos próprios e específicos, nem sempre tendo uma identidade étnica, religiosa, nacional ou subdesenvolvida específica. Embora o terrorismo tenha gerado um importante efeito psicológico de insegurança, de um modo geral, seu combate não pode ser entendido como uma forma de defesa de uma identidade nacional, mas sim de se defender contra grupos hostis (BRACANTE; REIS, 2009).

Desse modo, o entendimento do fenômeno da imigração como ameaça à segurança dos Estados pode ser associado a vários fatores (FERREIRA, 2010). E, o incentivo a visão de tal seguimento como ameaça à liberdade e à soberania dos Estados ficaria à cargo dos grupos de influência, dentre os quais se destacam os políticos, forças policiais, serviços secretos, corporações privativas e jornalistas. O emprego de novas tecnologias de vigilância e de controle de mobilidade como, por exemplo, sistemas de leitura de dados biométricos, câmeras de vigilância, sistemas de compartilhamento de inteligência corroborou para reforçar a categorização e a estereotiparão dos imigrantes (GUIA, 2012).

Entretanto, a própria dificuldade e heterogeneidade com as quais os distintos Estados vislumbram e classificam o que é um imigrante, tanto semanticamente quanto em seus

respectivos estatutos normativos, se refletem diretamente nas políticas públicas destinadas ao atendimento dessa parcela populacional. A carência de um entendimento padrão e com maior atenção ao reconhecimento dos direitos humanos dos imigrantes ocasiona, majoritariamente, na classificação de tais pessoas como outrem, "estranhos", que não compõem a coletividade e, em razão disso, medidas restritivas e de exclusão devem ser adotadas.

Principalmente no tocante aos imigrantes não documentados, o uso do termo "ilegal" já traz uma conotação de algo ruim ou ameaçador (GUIA, 2012). Ademais, é preciso considerar que, em virtude do princípio da soberania, cada Estado, dentro dos limites legais, pode definir o formato da imigração de maneira distinta. Por competir ao poder político definir quando o ingresso de um imigrante em seu território é "legal" ou "ilegal", a situação de ilegalidade faz com que o imigrante nela enquadrado se torne um "inimigo" automático do campo político.

Com efeito, a depender das circunstâncias históricas e das realidades nacionais, é possível que as nações entendam que esse tipo de imigrante seja uma ameaça, e isso ocorre, principalmente, devido ao fato de se perceber na existência de imigrantes "ilegais" um estímulo de grupos criminosos facilitadores, os quais ao lhes apresentarem outras vias de ingresso e de permanência nos Estados, auferem grandes montantes pecuniários às custas de tais indivíduos.

Assim sendo, por se encontrarem em uma situação jurídica irregular, alguns desses imigrantes se veem envolvidos em atividades criminosas na esperança de conseguirem melhorar sua qualidade de vida, torando-se, portanto, alvos fáceis para redes criminosas, devido ao seu nível de vulnerabilidade (GUIA, 2012).

A situação dos imigrantes venezuelanos em Pacaraima e Boa vista exemplifica tais postulados teóricos, uma vez que tais indivíduos ingressam massivamente em território brasileiro em um curto período de tempo, estando em sua maioria indocumentados ou somente com o protocolo de solicitação de refúgio, haja vista que somente em 2017 foi criada a autorização de residência temporária destinada a regularizar seu *status* migratório e, além disso, eles foram considerados pela população e autoridades locais como promovedores da desordem social, por estarem trânsito nas ruas, desabrigados, pedindo esmolas e usufruindo da prestação de serviços públicos já ineficiente e deficitária.

Ademais, a mídia ao se referir ao ressurgimento de alguns casos de doenças em Roraima como o sarampo e ao aumento de outros como os da malária, ainda que de forma implícita, também relacionava a incidência de tais doenças a presença desses imigrantes. Inclusive, os próprios políticos roraimenses atribuíram diretamente o ressurgimento dos casos de sarampo e do aumento dos casos de malária ao fluxo migratório venezuelano, como consta na narrativa consubstanciada na ACO nº 3.121, como será discutido na próxima seção deste estudo.

Sob uma análise reflexiva de tal contexto é possível estabelecer uma relação com a crítica de Arendt à desintegração dos Estados-nação europeus e a perseguição implementada aos judeus antes do início da Primeira Guerra Mundial. Segundo a autora o elemento judeu, intereuropeu e não nacional, se tornou objeto de ódio, em razão de sua riqueza inútil, e de desprezo, por causa de sua falta de poder (ARENDT, 2012, p. 41). Ora, no caso da securitização da imigração venezuelana nota-se que o elemento venezuelano, portanto não nacional, se tornou objeto de ódio devido à sua situação de miserabilidade e de desprezo, em virtude de sua falta de poder, por não ser um cidadão brasileiro e, consequentemente, não ter direito à voz em uma comunidade política.

Muito embora, no Brasil, diferentemente dos Estados Unidos e da UE, não há um forte senso de patriotismo, no tocante à construção de uma identidade coletiva via bloco econômico ou comunidade de Estados, e ainda que se faça referência à possibilidade mais factível de tal construção, em âmbito do MERCOSUL, estar-se-á muito distante da criação de uma identidade sul-ameriacana.

Portanto, no Brasil inexiste identificações coletivas ameaçadas pela influência de imigrantes, distintamente do que ocorre nos Estados Unidos e na UE. O que existe é um grande número de pessoas, em especial nos municípios de Pacaraima e de Boa Vista, atemorizadas com a sensação de desordem e de insegurança gerada pelo ingresso e permanência constante do fluxo migratório de venezuelanos em território brasileiro e pelo aumento do número de moradores de rua e da mendicância, devido ao não acolhimento desses imigrantes anteriormente à criação das estruturas da Operação Acolhida, número este que contribui para estimular as autoridades estaduais e federais a fortalecerem o uso do discurso securitizador e sua propagação, no tocante aos encargos econômicos, sociais e a concorrência por vagas de emprego que os imigrantes venezuelanos possam trazer, motivando a adoção de medidas de segurança internacional de cunho populista e eleitoreiro.

Assim sendo, é notável que as reiteradas atribuições pejorativas feitas aos imigrantes incentivam a securitização do fenômeno da imigração. O uso de tal base teórica que alarga e define os diferentes objetos, concedendo-lhes um *status* de ameaça à segurança na contemporaneidade, serve como justificativa para atingir objetivos bem mais complexos, como a reeleição e manutenção de determinados grupos políticos no poder. A securitização da imigração possibilita que, sob a criação de uma situação especial, exista a legitimação política necessária para que sejam definidas leis e normas específicas de repressão e contenção sob um regime especial de lei e aceitação.

No entanto, a inserção de todo e qualquer imigrante dentro de um entendimento de ameaça não tem gerado a diminuição de seu contingente e a qualificação de seus fluxos, mas tem corroborado para o aumento da vulnerabilidade dessas pessoas no tocante a questões relacionadas ao acesso à moradia, à saúde, e às condições de trabalho.

Desse modo, não causa espanto o fato de tal temática se tornar uma preocupação de outros segmentos sociais, distintos daqueles ligados aos interesses políticos e a uma lógica securitizadora. Com isso, enfatiza-se que o tema passou a figurar na pauta de discussão tanto da ONU quanto de outras organizações internacionais como uma maneira de coibir e prevenir a discriminação de imigrantes.

Tomando por embasamento tais considerações teóricas, passa-se à análise da criação da *Força-Tarefa Logística Humanitária,* no estado de Roraima, que embora vislumbrada como uma operação de caráter humanitário tem um viés securitário, ainda que somente no diz respeito ao ordenamento da fronteira e na gestão de alguns abrigos feitos pelo Exército brasileiro, como será demonstrado na próxima seção.

## 4 A IMIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL

Nesta seção analisar-se-á a chegada dos imigrantes venezuelanos no Brasil, para demonstrar que tal fluxo migratório é recente e sem precedentes. Do mesmo modo, se descreverá os problemas e as condições de vulnerabilidade enfrentadas por eles, em território nacional, bem como as soluções tardias propostas pelo Governo brasileiro para a regularização migratória desses indivíduos.

Discorrer-se-á ainda sobre a criação das medidas de assistência emergencial para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária que culminaram na criação da *Força-Tarefa Logística Humanitária* para o estado de Roraima e sobre o consequente processo de interiorização dos imigrantes venezuelanos para outros estados federativos brasileiros, ressaltando-se a interiorização para o município de Dourados, localizado no estado de Mato Grosso do Sul.

A questão será abordada em três momentos e, de início, apresentar-se-á um panorama descrevendo a chegada dos imigrantes venezuelanos ao estado de Roraima, o aumento do número de solicitações de refúgio feitas por tais pessoas, a fim de regularizarem sua condição migratória, e a criação da autorização de residência temporária feita pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e seus problemas. Além disso, se descreverá a criação da *Força-Tarefa Logística Humanitária* no estado de Roraima, conhecida como Operação Acolhida – embasada no tripé ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização – e destinada ao acolhimento de tais imigrantes, bem como as características dessa operação. Ademais, problematizar-se-á a interiorização como resposta preferencial e exclusiva ao fluxo de nacionais venezuelanos.

No segundo momento, ao se discorrer sobre a propositura da Ação Civil Originária nº 3.121, pelo governo do estado de Roraima em face da União, se buscará analisar a viabilidade de seu pedido de fechamento da fronteira entre Brasil e Venezuela. Para, em um terceiro momento, apresentar o processo de interiorização de 623 imigrantes venezuelanos para o município de Dourados –MS e suas fragilidades, bem como a criação de um projeto denominado de Projeto Acolhida, cujo escopo é apoiar na recepção e na integração local desses indivíduos.

### 4.1 A recepção dos imigrantes venezuelanos pela Operação Acolhida

A presença de imigrantes venezuelanos no estado brasileiro de Roraima sempre foi comum, devido a ligação física entre o Brasil e a Venezuela. Porém, historicamente, os

nacionais venezuelanos nunca representaram números expressivos naquela localidade (SILVA, 2017). Entretanto, esse contexto se alterou a partir de 2015, quando a entrada e permanência dos venezuelanos no território nacional se tornou mais expressiva, devido ao ingresso desses imigrantes por via terrestre através da fronteira seca existente entre o munícipio de Pacaraima, situado em Roraima, e o município de Santa Helena do Uiarén, situado no estado de Bolívar, na Venezuela, tal como mostra o mapa abaixo.

**Figura 1 – Região do Ingresso de Imigrantes Venezuelanos no Brasil**

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2020

Contudo, com o agravamento da crise venezuelana, em 2017, e o fechamento da fronteira entre Brasil e Venezuela, em 13 de dezembro de 2016, esse cenário se modificou, pois, aumentou o ingresso e a permanência de venezuelanos, em situação de extrema vulnerabilidade, no território brasileiro, que buscam usufruir da prestação de serviços públicos de saúde e educação já deficitários, principalmente de Pacaraima e de Boa Vista – capital do estado de Roraima.

Até o fim de 2017, o Brasil recebeu um fluxo migratório de aproximadamente 30 mil venezuelanos (SILVA, 2018a, p. 357). No entanto, o número de ingressos e de saídas de venezuelanos continuou a crescer, pois, no período compreendido entre janeiro de 2017 e abril de 2018, ingressam pela fronteira de Pacaraima 262.307, porém 109.792 saíram do Brasil, 68.771 por via terrestre, 40.843 por via aérea, 169 por via fluvial e 9 por via marítima, denotando um saldo de 152.515 entradas (BRASIL, 2019a).

Ao fluxo migratório contínuo de venezuelanos para o Brasil e à consequente perda de proteção estatal de tais indivíduos pode-se estabelecer uma relação com as concepções de Arendt (2012) sobre a migração forçada dos apátridas e refugiados, ao longo da Segunda Guerra

Mundial. Segundo a autora, restou visível o sofrimento de um número cada vez maior de pessoas às quais já não se aplicavam mais as regras do mundo que as rodeava. Era aparente a estabilidade do mundo exterior que conduzia cada grupo expulso de suas fronteiras, antes protetoras, a parecer uma infeliz exceção a uma regra sadia e normal, e que simultaneamente, "inspirava igual cinismo tanto às vítimas quanto aos observadores de um destino aparente injusto e anormal [...]" (ARENDT, 2012, p. 370).

Com base nisso, verifica-se que a situação dos imigrantes venezuelanos, devido à crise humanitária vivenciada por seu Estado de origem, se assemelha à situação dos refugiados e apátridas da primeira metade do século XX, sobretudo por se tornarem uma exceção à regra dos indivíduos nacionais ou naturalizados e por estarem aparentemente sujeitos às situações injustas e anormais de notório conhecimento do governo brasileiro, como será demonstrado.

Contudo, até o dia 5 de julho de 2019, foi registrada a permanência de 168.400 imigrantes venezuelanos no território brasileiro[16] (OIM, 2019), número que colocou em pauta o questionamento sobre os instrumentos jurídicos vigentes no Estado brasileiro aptos oportunizarem a regularização migratória dessas pessoas e o possível reconhecimento de seu *status* jurídico de refugiado, segundo a definição baseada no contexto histórico Pós-Segunda Guerra Mundial.

Ademais, observa-se o crescimento do número de solicitantes de refúgio venezuelanos, os quais em 2015 eram de 280, passou em 2016 para 2.233 e até junho de 2017 perfez um total de 6.438 solicitantes de refúgio na cidade de Boa Vista (SIMÕES, 2017, p.21). Em âmbito brasileiro, tais contingentes de solicitações de refúgio foram 822 em 2015, passaram para 3.375 em 2016, subiram para 17.865 em 2017, aumentaram para 61.861 em 2018, e perfizeram 104.224 solicitações até abril de 2019, das quais 99.858 são ativas (BRASIL, 2019a; 2019b).

Assim sendo, seriam dois os possíveis fatores que explicariam o crescimento do número de solicitações de refúgio feitas por nacionais venezuelanos. O primeiro se refere à burocracia contida na antiga Lei nº 6.815/80 – o Estatuto do Estrangeiro, que vigorou até 20 de novembro de 2017, após ser derrogada pela Lei nº 13.445/17 – Lei de Migração. Já o segundo está associado aos altos custos de regularização migratória disciplinados pela antiga legislação (SILVA, 2017). Entretanto, tais custos não são cobrados no caso das solicitações de refúgio, procedimento este, cujos custos são gratuitos e que garante a obtenção de documentos

[16] De acordo com a OIM (2020) até o dia 05 de janeiro de 2020 224.102 imigrantes venezuelanos já haviam ingressado e permanecido no Brasil, dos quais 135.033 são solicitantes de refúgio e 104.858 regularizaram seu status migratório por meio de autorizações de residência temporária. Para mais informações acessar https://r4v.info/es/situations/platform.

brasileiros, como, por exemplo, a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e o Cartão do Sistema Único de Saúde (SUS) e a possível utilização de serviços públicos.

Mediante ao número de solicitações de refúgio de imigrantes venezuelanos vê-se a atualidade da crítica de Arendt, segundo a qual o primeiro e grave dano gerado aos Estados-nações pelo advento de centenas de milhares de apátridas foi a abolição tácita do direito de asilo, considerado como o símbolo dos Direitos do Homem no âmbito das relações internacionais (ARENDT, 2012, p. 384).

Ao se aplicar tal raciocínio ao contexto brasileiro, é perceptível que devido ao grande volume de solicitações de refúgio, feitas por imigrantes venezuelanos, a primeira medida adotada foi o não reconhecimento deles como refugiados com base na instauração de uma "grave e generalizada situação de violação de direitos humanos", denotando uma forma de abolição do direito de asilo *lato sensu*, da qual o refúgio é uma das espécies. Tal assertiva é constatada mediante a tentativa brasileira de regularização dessas pessoas por meio da criação de um instrumento normativo pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), como demonstrar-se-á a seguir.

Além disso, constata-se como uma das características do fluxo migratório em apreço a existência de um grande número de migrantes pendulares[17] (SIMÕES, 2018, p. 958). De acordo com uma pesquisa realizada, no ano de 2017, com os imigrantes venezuelanos na cidade de Boa Vista, intitulada de "Perfil Sociodemográfico e Laboral da Imigração Venezuelana no Brasil", pode-se constatar que 66,9% dos nacionais venezuelanos chegaram a Roraima em 2017. Enquanto outros 24% ingressaram no Brasil, em 2016, e outros 6,5% chegaram antes de 2016, sendo que desses menos de 3% migraram para a região antes de 2015, permitindo asseverar ser esse fluxo migratório recente e sem precedentes (SIMÕES, 2017, p. 25).

Entretanto, em consonância com tais dados, bem como frente a esse cenário de crise humanitária e em atenção à situação de extrema vulnerabilidade desses imigrantes, à sobrecarga dos serviços públicos de saúde e educação nos municípios de Pacaraima e de Boa Vista, bem como ao fato de os moradores locais associarem a imigração venezuelana à ocorrência de crimes, prostituição, precarização do trabalho e transmissão de doenças, ocorreu uma mobilização entre civis e órgãos públicos para buscar auxílio para esses imigrantes (SIMÕES, 2017).

[17] Migrantes pendulares nesse fluxo migratório em estudo são aqueles nacionais venezuelanos que cruzam a fronteira seca entre Brasil e Venezuela apenas para comprar alimentos e remédios antes de regressar para o seu Estado de origem.

A este contexto, é possível aplicar a crítica de Arendt feita aos Estados europeus, durante o transcurso da Segunda Guerra Mundial. De acordo com a autora tais Estados sofreram um choque com o surgimento dos refugiados, o qual era decorrente da dupla constatação de que era impossível se desfazer deles, assim como transformá-los em cidadãos do país de refúgio (ARENDT, 2012, p. 385).

Ora, sob uma análise reflexiva do advento crescente de imigrantes venezuelanos para o estado de Roraima, é possível inferir que a mobilização mais incisiva entre os civis e os órgãos públicos em prol da cobrança de medidas governamentais para lidar com esses imigrantes só ocorreu mediante ao fato de que não era possível fazê-los regressar ao seu Estado de origem, bem como em função dos impactos gerados pela chegada de tais pessoas aos municípios de Pacaraima e de Boa Vista, atrelada à sua necessidade de regularização migratória para obter acesso aos seus direitos humanos.

Assim sendo, a sociedade civil organizada em conjunto com o Ministério Público Federal (MPF), a Defensoria Pública da União (DPU) e o Ministério Público do Trabalho (MPT) formularam, no dia 2 de fevereiro de 2017, um documento solicitando a adoção de medidas humanitárias frente ao aumento do fluxo desses imigrantes no estado de Roraima, o qual foi encaminhado ao CNIg (SILVA, 2018b, p. 645). Com efeito, reconhecia-se de modo formal a necessidade premente de se tentar proteger, de modo especial, essas pessoas em situação de vulnerabilidade (TRINDADE, 2014, p. 93).

O referido documento clamava para que o CNIg assumisse o protagonismo dessa situação e estabelecesse alguma medida, a fim de garantir proteção a esses imigrantes e a possibilidade da regularização de sua situação migratória, por meio de algum mecanismo que considerasse o caráter multifacetado e complexo de tal fluxo migratório composto por imigrantes econômicos, solicitantes de refúgio e indígenas (ALVIN, 2018, p. 88).

O referido documento enviado ao CNIg, em conjunto com outras formas de exercer pressão, obteve êxito, pois esse órgão publicou em 3 de março de 2017, a Resolução Normativa 126/17, a qual poderia ser solicitada por alguns nacionais venezuelanos (CNIg, 2017). Tal Resolução foi publicada pelo CNIg com o escopo de conceder residência temporária no Brasil, pelo prazo de até dois anos, aos estrangeiros, cujo ingresso em território nacional tenha sido por via terrestre e que sejam nacionais de países fronteiriços que ainda não são parte do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL e que estejam em situação irregular não lhes sendo aplicável o instituto do refúgio (CNIg, 2017). Ou seja, tal resolução foi criada com o intuito de auxiliar a regularização migratória dos imigrantes venezuelanos.

Registre-se também que essa solicitação de residência temporária deveria ser feita junto às unidades de Polícia Federal (PF), desde que fossem satisfeitas exigências como a juntada de alguns documentos e o pagamento de taxa. Do mesmo modo, a citada Resolução ainda previa que o imigrante deveria declarar a preferência pela regularização de estada, implicando no pedido implícito do arquivamento de eventual solicitação de refúgio (MOREIRA, 2018, p. 397).

Em atenção à criação da citada Resolução, pode-se aplicar crítica de Arendt feita à desproteção das pessoas que perdiam a proteção de seus Estados, consideradas minorias na primeira metade do século XX, e à consequente criação de instrumentos normativos para lhes resguardarem alguns direitos. Segundo a autora, a criação dos Tratados das Minorias deixava clara a concepção de que somente os "nacionais" podiam ser cidadãos, somente os indivíduos de mesma origem nacional podiam gozar da total proteção das instituições legais, enquanto as pessoas de nacionalidade diferente precisavam de alguma lei de exceção (ARENDT, 2012, p. 378).

Ao se analisar o cenário do movimento migratório venezuelano para o Brasil e a consequente criação da Resolução Normativa nº 126/17 é perceptível a atualidade da crítica de Arendt, uma vez que os Direitos Humanos ainda continuam atrelados aos Direitos do Homem, e, por conseguinte, aos direitos dos nacionais e, em razão disso, houve a criação da citada Resolução, como um instrumento normativo de exceção, tendente a oportunizar a regularização migratória dos venezuelanos e seu acesso a outros direitos, dentre os quais se destaca o direito à liberdade de trânsito e de permanência.

Todavia, apesar de a medida adotada pelo CNIg ter atendido aos anseios dos órgãos solicitantes, ao se analisar os efeitos dela constata-se um baixo nível de efetividade, devido as críticas à referida Resolução, dentre as quais se destacam: a) a demora da edição da Resolução Normativa nº 126/17, pois o fluxo migratório se intensificou em 2015, e o referido ato normativo só foi publicado em 2017; b) a existência de uma diminuta divulgação da Resolução, a qual atingiu timidamente o grupo para o qual ela foi criada; c) os custos relativos a exigência do pagamento de taxas no valor de R$ 311,22 (trezentos e onze reais e vinte e dois centavos), valor que impossibilitou a regularização migratória devido as parcas condições econômicas dos venezuelanos e; d) a exigência de que os beneficiários tivessem se deslocado por via terrestre, não se aplicando, portanto àqueles que ingressam no Brasil por via aérea ou marítima, isto é, a citada Resolução sujeitou pessoas em situações semelhantes à tratamentos distintos (SILVA, 2018b, p. 646).

Apesar dessa Resolução ter sido criada para auxiliar os imigrantes venezuelanos, ao se voltar a atenção à realidade por eles vivenciada, percebe-se que a condição econômica não foi devidamente analisada com o objetivo de garantir-lhes o acesso ao direito e a consequente regularização migratória (SILVA, 2018b, p. 646). Com efeito, sob a ótica do aspecto econômico essa medida teve um grau de sucesso ínfimo, não se tornando uma alternativa às solicitações de refúgio.

Diante dessas conjunturas fáticas, o MPF e a DPU ingressaram com uma ação civil pública (processo nº 1000432-51.2017.4.01.4200), ajuizada na seção Judiciária de Roraima, com o objetivo de isentar os imigrantes venezuelanos da cobrança da citada taxa para o acesso à residência temporária, embasados no argumento de que tais imigrantes estavam em situação de extrema vulnerabilidade e haviam abandonado seu Estado de origem para buscar melhores condições de vida (ALVIN, 2018, p. 89).

Em sede de liminar, o magistrado deferiu o pleito e determinou que a União se abstivesse de condicionar o processamento da solicitação de residência temporária ao pagamento da taxa, quando formulado o pedido por imigrante carente, aceitando como prova de sua vulnerabilidade econômica a declaração de hipossuficiência firmada pelo pleiteante, salvo se houvesse contraprova que indicasse não se tratar de pessoa economicamente necessitada.

No entanto, assevera-se o fato dessa decisão jurídica não ter se configurado como uma política migratória, em virtude de não ser proferida pelos órgãos com competência para isso, bem como o fato de o texto da Resolução Normativa nº 126/17 continuar a padecer do mesmo problema adstrito a todas resoluções editadas pelo CNIg, a precariedade, pois elas podem ser revogadas a qualquer instante ou não serem renovadas após o termino de sua vigência (SILVA, 2018b, p. 647-648). Tal Resolução expirou em março de 2018 e a situação desses indivíduos passou a ser regulamentada pelas Portarias Interministeriais nº 9/18 e 15/18 e 2/19.

Mediante ao exposto, é oportuna análise da situação sob a crítica de Arendt à deterioração da terminologia aplicada aos apátridas no período entre guerras também pode ser relacionada ao caso da regularização migratória dos nacionais venezuelanos no Brasil. Segundo a autora, a expressão “povos sem Estado”, utilizada para se referir às pessoas que perderam a nacionalidade, ao menos reconhecia a circunstância de que elas tinham perdido a proteção dos seus respectivos governos e, por isso, eram necessários acordos internacionais para salvaguardarem a sua condição legal. Enquanto a expressão *displaced persons* (pessoas deslocadas) foi inventada durante a guerra com o único objetivo de liquidar o problema dos apátridas, por meio do simples expediente de ignorar a sua existência e de tratá-los como um problema de segurança nacional (ARENDT, 2012, p. 383).

Ao se analisar o panorama migratório brasileiro, sob a perspectiva de Arendt e a legal, nota-se que, apesar dessas três Portarias Interministeriais supracitadas terem sido pensadas como resposta ao atual fluxo de nacionais venezuelanos, elas têm como escopo "atender a interesses de política migratória nacional", como dispõe o artigo 33, inciso III, do Decreto nº 9.199/17 que regulamenta a Lei nº 13.445/17 – nova Lei de Migração. Logo, não se trata de uma residência baseada na "acolhida humanitária", como consta no artigo 36, do referido Decreto, ou no artigo 14, inciso III, alínea c, da Lei nº 13.445/17.

Muito embora a Lei nº 9.474/97 – o Estatuto dos Refugiados, previsse a possibilidade do reconhecimento do *status* jurídico de refugiado devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, o Brasil, mais uma vez, interpretou restritivamente sua própria legislação, até o dia 14 de junho de 2019, e não aplicou o Estatuto dos Refugiados aos venezuelanos, na hipótese inspirada na Declaração de Cartagena de 1984 (artigo 1º, inciso III).

Diante desse contexto, o Brasil utilizou um mecanismo complementar de regularização migratória/proteção dos direitos dos migrantes para tentar se desonerar de suas obrigações para com a proteção da maioria dos imigrantes em apreço, não os reconhecendo como refugiados, mas relegando-os a um limbo jurídico, tratando-os como um problema de segurança nacional, por meio da concessão de uma autorização de residência temporária que visa atender aos interesses de uma política migratória nacional inexistente.

Tal posicionamento atestou o nível de improviso e a casuística da política migratória brasileira. Essa assertiva pode ser checada após se verificar que o Brasil fez novamente o uso de um mecanismo complementar de proteção aos direitos dos migrantes, sob a égide do CNIg, tal como aconteceu há oito anos, no caso dos imigrantes haitianos, advindos ao território brasileiro a partir de 2010 (SILVA, 2013, p. 153).

Ou seja, a maioria dos imigrantes venezuelanos nem sequer tem um *status* jurídico definido e assegurado legalmente e, portanto, recebem um tratamento inferior ao dispensado aos imigrantes haitianos que ao menos têm direito ao visto humanitário, cuja previsão legal se deu a partir de novembro de 2017.

Desse modo, ao se comparar a chegada do fluxo migratório haitiano, a partir de 2010, com o ingresso dos venezuelanos em território nacional, a partir de 2015, evidencia-se que, a cada novo fluxo migratório expressivo que vem para o Brasil, o Governo Federal busca transferir suas responsabilidades para com essas pessoas a terceiros, contribuindo para aumentar os graus de "invisibilidade" e de vulnerabilidade.

No entanto, vê-se que o reconhecimento da Venezuela como um Estado submerso em uma situação de "grave e generalizada violação de direitos humanos", em 14 de junho de 2019,

ocorreu por meio de uma Resolução do CONARE, com validade de doze meses, podendo ser prorrogada ou revista a qualquer momento, a depender das conjunturas do Estado venezuelano. Por meio dessa decisão foi possibilitada a adoção de procedimentos simplificados para a tramitação de processos de reconhecimento da qualidade jurídica de refugiado de nacionais venezuelanos. Contudo, não houve a dispensa dos solicitantes de refúgio venezuelanos da entrevista de elegibilidade, a qual passou a ocorrer de maneira simplificada (BRASIL, 2019d; DELFIN, 2019)[18].

Assim sendo, a aplicação de tal decisão do CONARE ocorrerá nas solicitações de refúgio em tramitação e nas novas solicitações de refúgio de imigrantes venezuelanos, a partir de 14 de junho de 2019. Isto é, essa decisão não será aplicada de modo retroativo (com efeitos *ex tunc*) às solicitações de refúgio indeferidas e àquelas que foram trocadas por autorizações de residência temporária, denotando, portanto que um número expressivo de nacionais venezuelanos continuará em um limbo jurídico, sujeito à desproteção estatal e a níveis de vulnerabilidade e "invisibilidade".

Diante desse contexto, é esperado que, com aplicação da "grave e generalizada violação de direitos humanos", um número significativo de imigrantes venezuelanos seja reconhecido como refugiados[19], bem como que tais pessoas realmente possam gozar de uma proteção internacional efetiva frente a sua situação de vulnerabilidade extremada[20].

---

[18] Conforme Arcarazzo e Sartoretto (2020, p. 6-7) em julho de 2019 o CONARE decidiu aplicar, pela primeira vez em seus vinte anos de existência, a definição ampliada de refugiado em bloco, reconhecendo 174 imigrantes venezuelanos como refugiados, os quais argumentaram que o aumento da violência, a falta de alimentos, empregos e medicamentos na Venezuela foram os principais motivos justificadores de seu movimento migratório para o Brasil.

[19] Em 05 de dezembro de 2019 o CONARE, após analisar 120.469 solicitações de refúgio feitas por imigrantes venezuelanos, reconheceu 21.432 desses indivíduos como refugiados, por meio de um processo de julgamento em bloco no qual foram utilizadas novas ferramentas digitais capazes de sistematizar grandes volumes de dados, transformando em informações claras. Entre as 120.469 solicitações de refúgio existiam 47 protocoladas em 2013. Para mais informações acessar: http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-12/conare-reconhece-condicao-de-refugiados-mais-de-21-mil-venezuelanos. Além disso, em 31 de janeiro de 2020 o CONARE reconheceu mais 17.000 solicitantes de refúgio venezuelanos como refugiados devido à "grave e generalizada violação de direitos humanos", por meio do processo de julgamento em bloco. Para mais informações acessar: https://www.novo.justica.gov.br/news/conare-reconhece-como-refugiados-17-mil-venezuelanos. Em atenção ao seu próprio precedente de julho de 2019, o CONARE exige para o reconhecimento dos imigrantes venezuelanos como refugiados *prima facie* os seguintes requisitos: a) que os solicitantes vivam no Brasil; b) não tenham autorização de residência temporária; c) sejam maiores de 18 anos; d) tenham um documento de identidade venezuelano; e e) não tenham antecedentes criminais no Brasil (ARCARAZZO; SARTORETTO, 2020, p. 7).

[20] Embora o ACNUR (2019) tenha comemorado a decisão brasileira do reconhecimento da qualidade jurídica de refugiado *prima facie* dos solicitantes de refúgio venezuelanos, avaliando tal procedimento acelerado como uma boa prática que deveria ser adotada por outros Estados da região, é importante mencionar que tal decisão se mostra singular. Tal assertiva é ratificada ao se recordar que em janeiro de 2019 o Brasil anunciou sua denúncia do Pacto Mundial para a Migração Segura, Ordenada e Regular, assim como editou, no mesmo ano, a Portaria nº 666, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a qual previa a possibilidade de deportação sumaria de migrantes, violando inúmeras garantias procedimentais e que, devido às diversas críticas e pressões exercidas por distintos atores, acabou sendo modificada, através da Portaria nº 770, do mesmo ministério. Atrelado a tais circunstâncias, também se nota que o CONARE, com o escopo de facilitar os procedimentos de solicitação de refúgio, alterou,

Apesar de o estado de Roraima ter decretado Estado de Emergência no dia 7 setembro de 2016, e o Governo Federal ter pleno conhecimento da chegada diária de um número crescente de venezuelanos ao território roraimense, ele só iniciou uma atuação mais incisiva na gestão de tal fluxo migratório a partir de fevereiro de 2018. Essa atuação ocorreu por meio da edição das Medidas Provisórias (MPs) nº 820/18[21], 823/18[22], dos Decretos nº 9.285/18[23] e 9.286/18[24] e do início da *Força-Tarefa Logística Humanitária* em Roraima, conhecida por Operação Acolhida, coordenada pela casa Civil da Presidência da República em conjunto com o Exército Brasileiro.

Contudo, sob a perspectiva das autoridades locais e das entidades da sociedade civil, a resposta do governo federal foi muito tardia e insuficiente, frente a magnitude das demandas e, isso ocorreu, pelo fato de no Brasil inexistirem mecanismos de gestão de crises humanitárias, assim como de políticas públicas para a integração de refugiados e migrantes (MILESI; COURY, 2018, p. 77).

Com a edição do Decerto nº 9.286/18, houve a criação do Comitê Federal de Assistência Emergencial para o acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, o qual é um órgão colegiado composto por representantes de diversos órgãos governamentais e ministeriais, dentre os quais se destacam a Casa Civil da Presidência da República, o MD e o Gabinete de Segurança Institucional.

---

por meio da publicação da Resolução Normativa nº 31/19, o texto da Resolução Normativa nº 18/14, qual estabelecia os procedimentos aplicáveis ao processamento das solicitações de reconhecimento de refúgio. Segundo a nova Resolução a obtenção de uma autorização de residência, de acordo com os termos da nova Lei de Migração, resulta na retirada automática do pedido de solicitação da qualidade de refugiado, sendo que o processo será resolvido sem a resolução do mérito (CONARE, 2019). Diante de tal contexto e com base nas concepções de Arcarazzo e Sartoretto (2020, p. 8-9) infere-se que os motivos que levaram o Brasil a reconhecer como refugiados 38.432 solicitantes de refúgio venezuelanos não foram exclusivamente jurídicos e transcendem a pressão exercida pelo ACNUR e pela sociedade civil. Isto é, o principal motivo é político e remete a mudança da política externa brasileira após a eleição do presidente Jair Messias Bolsonaro e seu alinhamento com os Estados Unidos, que vislumbram Nicolás Maduro como um inimigo. Desse modo, o reconhecimento facilitado e acelerado do *status* jurídico de refugiado dos venezuelanos é utilizado para enfatizar o discurso político da polarização em detrimento da Venezuela, ao invés do uso da diplomacia e do diálogo a fim de se construir uma área de paz e estabilidade no continente.

[21] A Medida Provisória (MP) nº 820/2018 dispôs sobre as medidas de assistência emergencial para o acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade em decorrência de fluxo migratório provocado por crise humanitária, bem como criou o Comitê Federal de Assistência Emergencial e estabeleceu o as diretrizes para o processo de interiorização dos imigrantes venezuelanos. Essa MP teve vigência de 60 (sessenta) dias e, posteriormente, foi convertida na Lei nº 13.684/18.

[22] A Medida Provisória (MP) nº 823/2018 abriu crédito extraordinário no valor de 190 milhões de reais, em favor do Ministério da Defesa, para a assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela.

[23] O Decreto nº 9.285/18 reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.

[24] O Decreto nº 9.286/18 definiu a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

Segundo determinação presidencial, o MD passou a atuar como Secretaria-Executiva do citado Comitê, devendo-lhe prestar o apoio administrativo. Além do mais, um general de divisão do Exército brasileiro, Eduardo Pauzuello, foi nomeado coordenador operacional do Comitê, para coordenar as ações emergenciais com a utilização do efetivo militar, em colaboração com órgãos, agências governamentais e ONGs nacionais e internacionais (OLIVEIRA, 2018, p. 6). A atuação das Forças Armadas brasileiras na Operação Acolhida é respalda pelo artigo 142, da Constituição Federal de 1988, pelos artigos 1º, 16, 16-A, inciso I, da Lei Complementar nº 97/99 e pelo Livro Branco para a Defesa Nacional (DUARTE, 2019).

E, como resultado da edição desse Decreto, o MD publicou a Diretriz Ministerial nº 03/18, a qual estabeleceu os parâmetros de responsabilidade para a execução da Operação Acolhida, reconhecida como a primeira operação de cunho humanitário destinada a acolher e auxiliar o fluxo migratório maciço de nacionais venezuelanos, advindo ao território nacional, ainda que sob um uma perspectiva securitária.

Assim sendo, em 1º de março de 2018, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas deliberou que o Exército Brasileiro estabelecesse a *Força-Tarefa Logística Humanitária* para o estado de Roraima, embasando a atuação no tripé: a) ordenamento da fronteira, b) abrigamento e c) interiorização dos imigrantes. A missão dessa Força-Tarefa é cooperar com o Governo Federal assistindo os imigrantes vulneráveis, através do apoio logístico, alimentação (preparação e distribuição), saúde, suporte para o processo de interiorização, identificação e imunização dos imigrantes, além da construção e ampliação de abrigos (KANAAN; TÁSSIO; SIDMAR, 2018, p. 68).

O Governo, ao deliberar que o Exército brasileiro estabelecesse a *Força-Tarefa Logística Humanitária* para o estado de Roraima e a comandasse, deixou evidente o seu posicionamento de tratar o problema da imigração venezuelana para o Brasil como um problema de polícia. Tal afirmativa é asseverada com base no pensamento de Arendt sobre a incapacidade do Estado nação em promover uma lei para proteger pessoas que perderam a proteção de um governo nacional, na primeira metade do século XX, motivo pelo qual o problema foi transferido para a polícia (ARENDT, 2012, p. 391).

Assim sendo, em 16 de março de 2018, teve início a Operação Acolhida com a junção de esforços em distintos níveis (político, estratégico, operacional e tático) de pessoas, autoridades, entidades religiosas, agências e organizações internacionais. A tabela abaixo apresenta didaticamente os órgãos, organizações e entidades que atuam em cooperação com a Operação Acolhida.

**Tabela 1 – Órgãos, Organizações e Entidades que atuam em cooperação com a Operação Acolhida**

| | |
|---|---|
| **Órgãos Federais** | Casa Civil da Presidência da República, Receita Federal (RF), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Força Nacional, Vigilância Aeroportuária Internacional, Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), Departamento Público da União, Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério da Defesa (MD), Ministério da Saúde (MDS), Ministério dos Direitos Humanos (MDH), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Cidadania (MC), Defensoria Pública da União (DPU), Instituto Migração e Direitos Humanos. |
| **Órgãos Estaduais** | Governo de Roraima, Companhia de Águas e Esgoto de Roraima (CAER), Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás), Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (SETRABRES), Corpo de Bombeiros, Coordenadoria Geral de Vigilância em Saúde de Roraima. |
| **Órgãos Municipais** | Prefeitura Municipal, Secretaria Municipal de Obras, Secretaria de Ação Social, Guarda Municipal de Boa Vista, Conselho Tutelar. |
| **Segurança Pública** | Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Força Nacional de Segurança, Polícia Militar do Estado de Roraima, Polícia Civil de Roraima. |
| **Organizações Internacionais** | Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), United States Angency for Interntional Development/Office of US Foreign Disater Assistance (USAid/OFDA). Organização Internacional para a Migração (OIM), Fundo das Nações Unidas para População (UFPA), Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Associação Voluntários para o serviço Internacional (AVSI), Conselho Norueguês para Refugiados (NRC). |
| **Organizações Não-Governamentais** | Fraternidade Federação Humanitária Internacional, Fundação Pan-ameraicana para o Desenvolvimento, Fraternidade Sem Fronteiras, Telecom Sem Fronteiras (França), Pirilampos, Associação de Bem com a Vida, Cia Cultural Bola e Meia, Ação do Coração, Instituto Gente Amazônia. |
| **Entidades** | Igreja Católica (Paróquia Nossa Senhora Consolata), Igreja Metodista, Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (Mórmons), Cruz Vermelha Internacional, Rotary Clube Internacional, Associação dos Adventistas (ADRA), Caritas Brasileira, Exército da Salvação, Centro de Migração dos Direitos Humanos, Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados, Pastoral Universitária, Pastoral da Criança, Pastoral do Migrante, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Jovens Com Uma Missão (JOCUM), Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), |

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base nos dados do Ministério da Defesa (2020).

A *Força-Tarefa Logística Humanitária*, em Roraima, tem sua base de comando localizada em Boa Vista, e conta com 500 militares das Forças Armadas brasileira, os quais, em sistema de rodízios trimestrais, laboram nas ações em prol do acolhimento dos imigrantes venezuelanos. Em atenção ao fato de Pacaraima e Boa Vista serem as duas cidades mais afetadas pelo aumento do fluxo migratório venezuelano, a Força-Tarefa estabeleceu uma base em cada uma dessas cidades (OLIVEIRA, 2018, p. 7). Em Boa Vista, a base da Operação fica junto com às instalações da 1ª Brigada de Infantaria na Selva, e em Pacaraima está sediada em um ginásio municipal e conta com o auxílio do 3º Pelotão Especial de Fronteira (PEF) (MARIMÓN, 2019, p. 59).

No tocante ao tripé que norteia as diretrizes da Operação, verifica-se que o ordenamento da Fronteira é realizado pelo Exército Brasileiro em conjunto com às demais Forças Armadas e agências parceiras, por meio do controle do fluxo migratório, da assistência aos imigrantes desde a sua chegada ao Brasil, até estarem aptos a serem inseridos no sistema de ensino e no mercado de trabalho local, participarem do processo de interiorização ou regressarem voluntariamente ao seu Estado de origem. O imigrante é atendido, inicialmente, no Posto de

Recepção e Identificação, onde é orientado e imunizado. Depois segue para o Posto de Triagem, no qual é feita toda a documentação para a sua regularização migratória (KANAAN; TÁSSIO; SIDMAR, 2018, p. 71).

Com reação ao abrigamento, a Operação visa propiciar um local de estadia temporário para o imigrante desassistido, evitando que ele fique em situação de rua e em condições de extrema vulnerabilidade. Sinteticamente, os abrigos objetivam oferecer um espaço seguro e protegido, no qual as pessoas tenham acesso a itens de primeira necessidade, a fim de que soluções de natureza duradoura sejam viabilizadas (MATTOS, 2018, p. 204).

A Operação Acolhida criou estruturas amplas para atender o crescente fluxo de imigrantes. Em Pacaraima, com o intuito de ordenar a fronteira, construiu-se um Posto de Identificação (controle migratório), um Posto de Triagem, um módulo de Hospital de Campanha e um espaço de apoio para os membros da Força-Tarefa e das demais agências. Além disso, foram criados dois abrigos, o BV8, um alojamento misto (de acolhimento e transição) para imigrantes venezuelanos não indígenas, com capacidade para 500 pessoas e o Janokoida um alojamento exclusivo para imigrantes venezuelanos indígenas, com capacidade 399 pessoas.

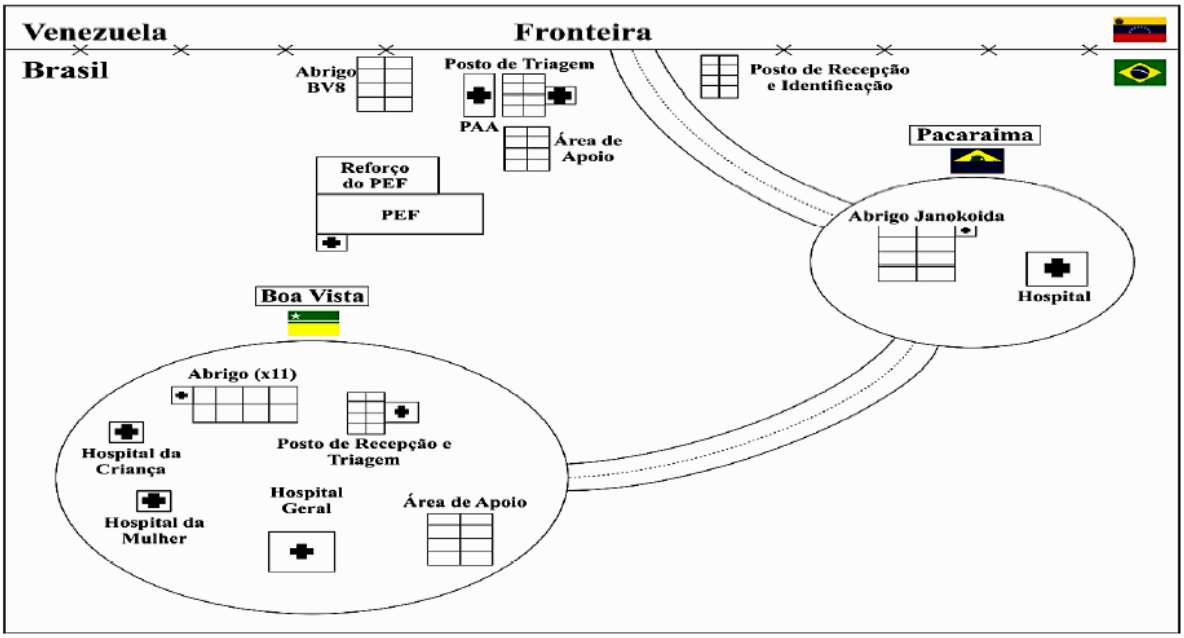
Em Boa Vista foi criado um Posto de Triagem para o fornecimento de distintos serviços aos imigrantes como: regularização de documentação (Protocolo de Solicitação de Refúgio ou Autorização de Residência Temporária, Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), Cartão do Sistema Único de Saúde (SUS), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), Registro Nacional de Estrangeiro (RNE) ou Registro Nacional Migratório (RNM)); vacinação; espaço para as crianças; atendimento de proteção às mulheres; ligações telefônicas para a Venezuela e; cadastro para a interiorização voluntária, com a possibilidade de realização de entrevistas virtuais com os possíveis empregadores de todo o Brasil (KANAAN; TÁSSIO; SIDMAR, 2018, p. 69).

Foram reformados dois abrigos existentes na capital, o Hélio Campos, com capacidade para 250 pessoas, e o ginásio do Bairro Pintolândia, cujo objetivo é atender 590 indígenas. E a construção de mais nove abrigos, quais sejam: Jardim Floresta (600 pessoas), Tancredo Neves (300 pessoas), São Vicente (320 pessoas), Nova Canaã (380 pessoas), Latife Salomão (540 pessoas), Santa Tereza (600 pessoas), Rondon 1 (810 pessoas), Rondon 2 (600 pessoas), utilizado para a transição, com os venezuelanos prontos para a interiorização e, Rondon 3 (1.080 pessoas) (MARIMÓN, 2019, p. 51).

Nesses abrigos, os venezuelanos recebem três refeições diárias, assistência médica, kits de higiene e limpeza, bem como são desenvolvidas atividades sociais e, ainda, existe a

possibilidade de eles se comunicarem com os seus familiares que estão na Venezuela. (MATTOS, 2018, p. 204). A figura abaixo retrata as construções realizadas pela Operação Acolhida em Pacaraima e em Boa Vista.

**Figura 2 – Construções Realizadas pela Operação Acolhida em Pacaraima e Boa Vista**




**Fonte:** Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima (2018).

Ainda, de acordo com dados da Casa Civil, existem, em Boa Vista, aproximadamente 2.000 venezuelanos em situação de rua, seja devido ao crescente número de indivíduos que chegam diariamente (cerca de 550) ou em razão dos alojamentos serem, em grande parte, administrados pelo Exército Brasileiro, e terem regras de comportamento mais rígidas, configurando um dos motivos pelos quais muitos deles “preferem” ficar em situação de rua (SILVA, 2018c, p. 214).

Tal contexto denota o tratamento securitário da imigração venezuelana, a qual é aplicável o pensamento de Arendt (2012) sobre a situação de apátridas e refugiados que, ao perderem o *status civitas*, eram expulsos da humanidade e, consequentemente, de nada servia o recurso aos direitos humanos para tentar salvaguardar os expelidos da trindade Estado-povo-território.

Ou seja, os imigrantes venezuelanos, ao serem compelidos a deixar a Venezuela em busca de melhores condições de sobrevivência e de vida, perdem o seu reconhecimento e os seus direitos como nacionais de um Estado e, portanto, são expulsos da humanidade. Ao chegarem a Boa Vista e se depararem com a lotação ou com a forma securitária pela qual a

maioria dos abrigos é gerenciada pelo Exército brasileiro, tais imigrantes tornam-se moradores de rua e evidenciam que o recurso aos direitos humanos não lhes é suficiente, uma vez que perderam a proteção Estatal ao serem expelidos da trindade Estado-povo-território.

Acresça-se, ainda, a tal contexto o fato de existirem 3.100 imigrantes venezuelanos vivendo em 11 prédios públicos e privados abandonados em Boa Vista, conforme o levantamento divulgado pela Secretaria de Trabalho e Bem-Estar Social (Setrabes). Dentre as ocupações, a que tem o maior número de pessoas é o antigo prédio da Secretaria de Gestão Estratégica e Administração, localizada no bairro São Francisco, na zona norte da cidade, na qual vivem 568 pessoas (191 homens, 181 mulheres e 196 crianças). Enquanto na antiga sede da Secretaria Estadual de Educação, situada o Centro Cívico, foram contabilizados 418 moradores (140 homens, 140 mulheres e 138 crianças) (COSTA, 2020).

Dentre as construções realizadas pela Operação Acolhida destaca-se o Sistema Guardião. Trata-se de um Sistema digital, por meio do qual se realiza o cadastro dos dados dos venezuelanos, como documentação, informações sobre nível de instrução, competências e qualificação profissional, a fim de facilitar a colocação deles no mercado de trabalho, uma ferramenta fundamental no desenvolvimento do processo de interiorização por oferta de trabalho (MARIMÓN, 2019, p. 53).

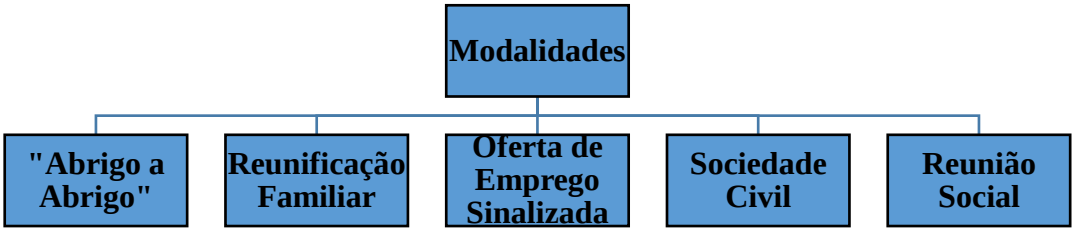
Por derradeiro, a interiorização dos imigrantes venezuelanos consiste na distribuição desses indivíduos, de modo voluntário, para outros estados federativos, a qual é vislumbrada como uma das formas de se aliviar a pressão sobre a prestação de serviços públicos em Roraima e como a principal resposta a esse fluxo migratório. Esse processo conta com a colaboração de vários atores, como, por exemplo, as Forças Armadas, o ACNUR, a OIM, instituições civis e empresários que trabalham conjuntamente para recepcionar os nacionais venezuelanos nos distintos estados brasileiros (OTERO; TORELLY; RODRIGUES, 2018, p. 43; KANNAN; TÁSSIO; SIDMAR, 2018, p.70).

Para ocorrer o processo de interiorização, o ACNUR identifica os venezuelanos interessados em participar e cruza as informações com as vagas disponíveis e o perfil dos abrigos e dos participantes. Essa organização garante que os indivíduos estejam regularmente documentados e provê melhorias de infraestrutura nos espaços de acolhimento. Já a OIM, previamente ao embarque, orienta-os as para que decidam, de maneira voluntária, se desejam ser interiorizados. E os acompanha durante o deslocamento até o destino final (SILVA, 2018c, p. 211-212).

Hodiernamente, existem cinco modalidades de interiorização, dentre as quais há ações não coordenadas pelo Subcomitê Federal de Interiorização: a) interiorização “abrigo a abrigo”

facilitada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em conjunto com quatro agências da ONU, seus parceiros implementadores e a Força Aérea Brasileira (FAB); b) interiorização por reunificação familiar com assistência da OIM e da FAB (quando há vagas disponíveis em seus voos); c) interiorização por oferta de emprego sinalizada realizada pelo Exército Brasileiro com a ajuda da FAB, ACNUR e OIM; d) os distintos modelos de deslocamento auxiliados por diversas organizações da sociedade civil brasileira e entidades religiosas, com variadas fontes de recursos (SAMPAIO; SILVA, 2018, p. 393) e; e) interiorização por reunião social, realizada pelo Exército brasileiro com o auxílio da FAB, do ACNUR e da OIM. O diagrama abaixo apresenta didaticamente as cinco modalidades do processo de interiorização.

**Figura 3 – Modalidades de Interiorização**




**Fonte:** Elaborado pelo autor (2020).

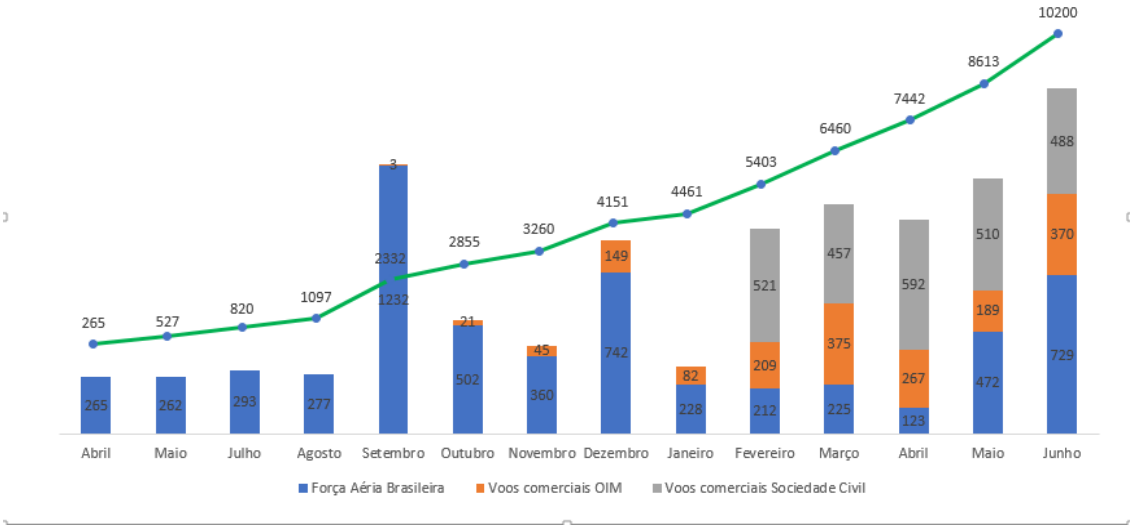
A interiorização “abrigo a abrigo” consiste na transferência voluntária do imigrante venezuelano de um abrigo de Pacaraima ou de Boa Vista para outro abrigo localizado em outro estado brasileiro. Já a interiorização por reunificação familiar ocorre quando um imigrante venezuelano, em geral ex-participante do processo de interiorização, que em tese já está com moradia própria e com emprego fixo, recebe o apoio de um programa de reunião familiar da OIM, a qual providencia o deslocamento dos membros de seu grupo familiar de Roraima até o local em que ele se encontra.

Enquanto a interiorização por oferta de emprego sinalizada consiste no deslocamento voluntário desses imigrantes para outros municípios brasileiros, os quais deixam Boa Vista com contratos de trabalho prévios, firmados com empresários de distintos ramos, sob a supervisão do Exército Brasileiro. Por seu turno, os distintos modelos de deslocamentos, auxiliados por diversas organizações da sociedade civil brasileira e entidades religiosas, propiciam a interiorização de pequenos grupos de venezuelanos. Por fim, a interiorização por reunião social ocorre quando o imigrante venezuelano, usualmente ex-participante do processo de interiorização, solicita ao Exército Brasileiro que pessoas com quais ele tenha vínculos de afetividade, em geral amigos, sejam levadas até sua cidade.

Observa-se que, em tese, as responsabilidades quanto ao monitoramento dos indivíduos interiorizados são divididas de acordo com as modalidades de interiorização, da seguinte forma: a) interiorização "abrigo a abrigo" a cargo do ACNUR; b) interiorização por reunificação familiar sob o comando da OIM e; c) interiorização por oferta de emprego sinalizada e interiorização por reunião social sob as diretrizes do Exército brasileiro[25].

Segundo dados fornecidos pela OIM, até o final de junho de 2019, foram interiorizados 10.200 imigrantes venezuelanos[26], conforme elucida o gráfico abaixo (OIM, 2019b).

**Gráfico 1 – Número Total de Venezuelanos Interiorizados até junho de 2019.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados da OIM (2019b).

O gráfico acima demonstra que o processo de interiorização começou em abril de 2018, por meio de voos da FAB, e se tornou mais expressivo a partir de setembro de 2018, quando os deslocamentos também ocorreram em voos fretados pela OIM. Já a participação da sociedade civil no custeio do processo de interiorização desses imigrantes se iniciou somente em fevereiro de 2019.

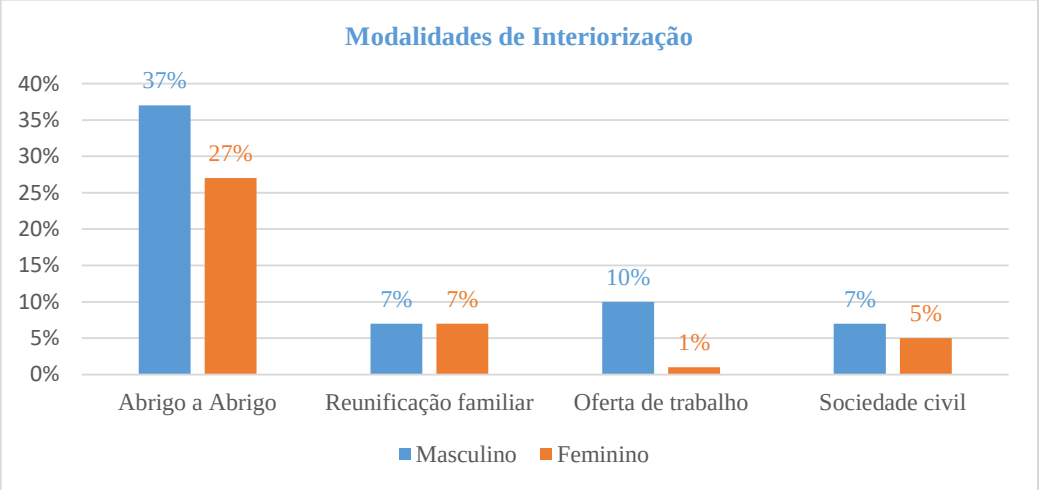
No tocante ao percentual de imigrantes venezuelanos interiorizados em cada modalidade de interiorização, no período em comento, constatou-se que 64% desses indivíduos se deslocaram de forma assistida na modalidade "abrigo a abrigo", 14% por reunificação

[25] Conforme argumentado pela Assistente de Campo do ACNUR, Senhorita Juliana Moreira de Souza Tubini em palestra proferida na Oficina Migração e Integração Local, ocorrido no dia 18 de outubro de 2019 na Atuação em Rede: capacitação dos atores envolvidos no acolhimento, na integração e na interiorização de refugiados e migrantes no Brasil, realizada em Campo Grande - MS.

[26] De acordo com dados apresentados pela OIM (2019c) em seu Relatório de Deslocamentos Assistidos de Venezuelanos de abril de 2018 até dezembro de 2019 haviam sido interiorizados 27.222 imigrantes venezuelanos.

familiar, 11% por oferta de emprego sinalizada e 12% por meio da sociedade civil. Em atenção a tais dados, verifica-se que a modalidade de interiorização por oferta de emprego sinalizada é a que teve o menor percentual, por não depender exclusivamente dos atores da Operação Acolhida e de seus parceiros, mas também de possíveis empregadores nas distintas regiões brasileiras, sinalizando às dificuldades de inserção dos imigrantes venezuelanos no mercado de trabalho brasileiro. O gráfico abaixo retrata tal contexto.

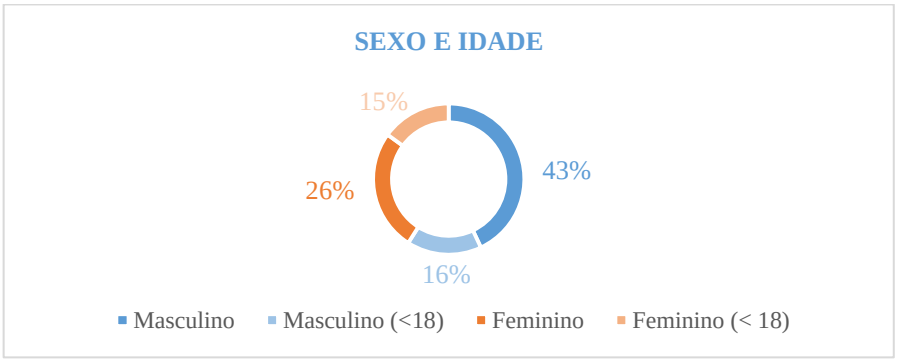
**Gráfico 2 – Percentual de Venezuelanos Interiorizados em Cada Modalidade.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados da OIM (2019b).

Observa-se que 59% dos participantes do processo de interiorização são do sexo masculino, enquanto 41% deles são do sexo feminino. Nota-se o fato de 43% dos participantes do sexo masculino terem 18 anos ou mais e que 16% são menores de idade. Enquanto 26% dos participantes do sexo feminino têm idade igual ou superior aos 18 anos, seguido de 15% que são menores de idade. Assim, constata-se que 69% dos participantes do processo de interiorização tem idade igual ou superior aos 18 anos, conforme elucida o gráfico abaixo.

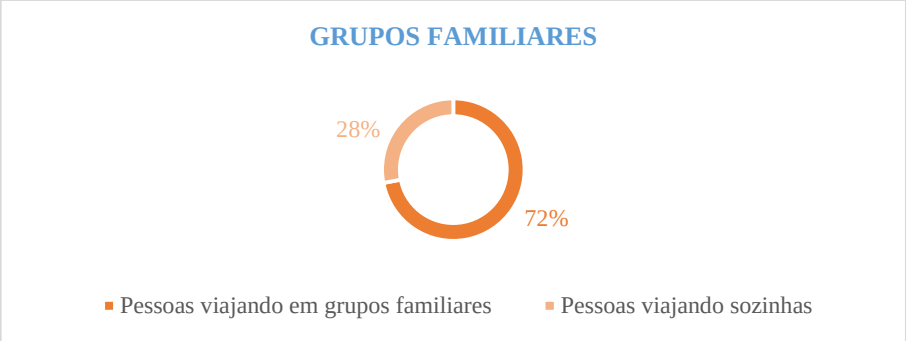
**Gráfico 3 – Sexo e Idade dos Venezuelanos Interiorizados.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados da OIM (2019b).

Por derradeiro, nota-se que 72% dos participantes do processo de interiorização viajaram com membros de seu grupo familiar e 28% deles se deslocaram sozinhos, de acordo com o gráfico abaixo.

**Gráfico 4 – Deslocamento Individual ou em Grupo Familiar.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados da OIM (2019b).

Destaca-se, ainda, a interiorização espontânea de inúmeros venezuelanos, desde o início da chegada do fluxo em 2015. Contudo, se por um lado, a interiorização objetiva mitigar as tensões locais, evitando a concentração de imigrantes tanto na faixa fronteiriça como em Boa Vista, por outro, ela esbarra na morosidade, em virtude da diminuta disponibilidade dos municípios brasileiros para recepcioná-los, uma vez que o principal obstáculo é a inserção desses indivíduos no mercado de trabalho, fator essencial para lhes assegurar a autonomia econômica (SILVA, 2018c, p. 211).

Sobre o trabalho como fator de assegurar a autonomia econômica de imigrantes contribui Arendt (2016, p. 11), ao prelecionar ser o trabalho a atividade correspondente ao processo biológico, ligado às necessidades vitais desempenhadas e proporcionadas pela própria vida, "a condição humana do trabalho é a própria vida", a qual assegura, "não apenas a sobrevivência do indivíduo, mas a da espécie". Com efeito, o trabalho está relacionado à própria subsistência do ser, nasce com a vida, frente às necessidades orgânicas e fisiológicas, não tem início nem fim, consistindo em uma atividade cíclica, adstrita ao próprio movimento de fertilidade da natureza e à perpetuação da vida.

Assim sendo, é importante suscitar algumas reflexões. A primeira delas refere-se à necessidade do reconhecimento de que um quantitativo expressivo desses imigrantes optou por permanecer no estado de Roraima, os quais tentam acessar livremente e em igualdade de condições com os brasileiros a prestação de serviços públicos, os programas e benefícios sociais, bens públicos, assistência jurídica gratuita, trabalho e moradia, mas encontram alguns entraves (SAMPAIO; SILVA, 2018, p. 392).

Nesse sentido, evidencia-se a atualidade da crítica de Arendt feita aos apátridas e refugiados que, ao serem forçados migrar de seus Estados de origem, perdiam seus lares e a proteção legal, crítica esta que se coaduna com a situação vivenciada pelos imigrantes em apreço que decidiram permanecer no estado de Roraima. Segundo Arendt, a perda do lar não representa apenas algo sem precedentes, mas a impossibilidade de encontrar um novo lar, pois subitamente revelou-se inexistir lugar algum na Terra para o qual os emigrantes pudessem se dirigir sem sofrer as mais severas restrições (ARENDT, 2012, p. 399).

Tais constatações denotam o improviso e a debilidade da política migratória brasileira destinada a auxiliar os imigrantes venezuelanos em razão da falta de reconhecimento do direito de uma parcela de tais indivíduos de permanecerem em Roraima, bem como devido às restrições a eles impostas pelos órgãos prestadores de serviços públicos, seja pelo desconhecimento dos direitos dos imigrantes por parte dos funcionários ou pela prática de atos discriminatórios e xenofóbicos. Diante desse contexto, evidencia-se a impossibilidade de tais imigrantes encontrarem um novo lar sem sofrerem restrições severas, justamente por não terem a proteção de uma autoridade estatal.

Contribui com tais assertivas Trindade (2014, p. 65), ao alertar sobre os riscos trazidos pelas novas compartimentalizações ao universo jurídico-conceitual dos direitos humanos. As novas compartimentalizações, como, por exemplo, as de “cidadãos” agravam as desigualdades estruturais e, ao serem tomadas em contraposição aos direitos humanos, deixam entrever um novo risco de exclusão dos “não cidadãos”. E, portanto, os imigrantes venezuelanos que optaram por ficar em Roraima, mas não são cidadãos brasileiros, têm seus direitos cerceados.

Contudo, infere-se que as demandas oriundas desse fenômeno migratório podem e devem ser revertidas em prol da comunidade local, restando aos gestores públicos atuarem com diligência no reconhecimento dos direitos desses indivíduos de continuarem em Roraima e na captação de recursos, de distintas fontes, para aprimorar e expandir as políticas públicas setoriais, com o escopo de anteder o aumento populacional (SAMPAIO; SILVA, 2018, p. 392). Isto é, impõe-se a defesa dos direitos humanos dessas pessoas contra os abusos do poder público assim como de qualquer outro tipo de poder, pois os direitos humanos têm sido e devem continuar sendo defendidos continuamente contra todas as formas de dominação (TRINDADE, 2014, p. 94).

A segunda reflexão diz respeito ao prazo de duração da Operação Acolhida, que inicialmente era de doze meses e foi prorrogado, em março de 2019, por igual período. Assim, questiona-se o que poderá acontecer com esses imigrantes, caso tal Operação se encerre e o fluxo migratório se mantenha, pois é cediço que eles continuarão a chegar, mesmo em menor

intensidade, devido à constante e proeminente deterioração das condições econômicas, políticas e sociais da Venezuela (SILVA, 2018c, p. 215).

Frente a esse contexto e em atenção ao curto prazo de duração da Operação Acolhida é possível aplicar a crítica de Arendt, feita à comunidade internacional no século XX, com relação à proteção dos refugiados e apátridas, pois os Estados nacionais, naquela época, consideravam-nos "descartáveis" e esperavam que a Liga das Nações conseguisse solucionar o problema de forma rápida, torna-se pertinente (ARENDT, 2012, p. 308).

Nota-se que o Brasil seguiu o raciocínio da comunidade internacional do século XX, pois além de tratar tais imigrantes prioritariamente como uma questão de "segurança" e depois como uma "política migratória", agiu tardiamente para gerenciar esse fluxo migratório, pois sua chegada em território nacional data de 2015. E, mesmo tendo ciência da depauperação paulatina da situação da Venezuela, propôs uma resposta com curto prazo de vigência para auxiliar tais imigrantes, crendo que tal problemática se resolveria de forma rápida[27].

Muito embora o Brasil tenha avançado em matéria de legislação migratória e no acúmulo de saberes ao longo de todo o processo de criação da Lei nº 13.445/17 – nova Lei de Migração, esperava-se a oferta de respostas mais complexas e integradas para atender as diversas características desse crescente fluxo migratório.

Entretanto, no campo prático, a resposta duradoura definida pelo Subcomitê Federal de Interiorização, criado pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial com o auxílio do ACNUR, da OIM e da UNFA, consiste na interiorização. Diante dessa conjuntura, com aspecto preferencial/exclusivista da interiorização como única resposta plausível, aponta-se a inexistência de comunicação à sociedade e aos próprios imigrantes sobre quais seriam os critérios de cada modalidade de interiorização, o papel e as responsabilidades de cada ator, os fluxos dos processos estabelecidos e os critérios e modelos das assistências financeiras e psicossociais oferecidas em cada caso (SAMPAIO, SILVA, 2018, p. 392-393).

Assim sendo, advoga-se a necessidade da superação da insuficiência de comunicação/intercâmbio de informações entre as esferas governamentais, com o escopo de que a interiorização não continue a ser a única opção para os venezuelanos, mas uma das possíveis alternativas.

[27] Em consideração ao agravamento da crise humanitária na Venezuela o governo brasileiro, em discurso apresentado no Fórum Global sobre Refugiados, realizado entre os dias 16 e 18 de dezembro de 2019 em Genebra, apresentou como alguns de seus compromissos a manutenção da Operação Acolhida com a mudança em seu modelo de financiamento e a ampliação do processo de interiorização dos imigrantes venezuelanos. Para mais informações acessar: https://www.unhcr.org/5df9f6b54.pdf.

Destaca-se, ainda, como aspectos positivos de tal Operação: a atuação conjunta de diversos órgãos e ministérios brasileiros, como a Polícia Federal (PF), Receita Federal, o MPF e a DPU, o Ministério da Saúde e o Ministério dos Direitos Humanos e o MDS em prol da temática migratória; o atendimento com foco em perfis de migrantes vulneráveis, como lactantes, população LGBTI, mulheres vítimas de violência, idosos e pessoas com deficiência; a criação do Sistema Guardião; o Acordo de Cooperação firmado entre o MDS e o ACNUR no tocante à gestão dos serviços de acolhimento em abrigos, centros transitórios e centros de documentação e triagem, inseridos no fluxo migratório venezuelano, no estado de Roraima ou em outras unidades federativas; a criação do curso *on-line* de Português para hispano falantes pelo antigo Ministério do Trabalho; a inclusão do idioma espanhol no atendimento inicial (URA) do Disque Direitos Humanos (Disque 100); a concretização do Termo de Cooperação Técnica entre o Governo brasileiro e a OPAS, para conter o surto de sarampo em Roraima (BRASIL, 2018i).

Por outro lado, observa-se como aspectos negativos no desenvolvimento de tal Operação: sua institucionalização sob uma perspectiva de segurança nacional; a administração militarizada de abrigos; o breve lapso de vigência da própria Operação; o caráter emergencial e provisório das construções da Operação que não resultará em benefícios estruturais permanentes para os municípios de Pacaraima e de Boa Vista; e a carência de outras soluções, além do processo de interiorização para auxiliar os imigrantes venezuelanos.

Por derradeiro, em atenção ao tratamento securitário da temática migratória, desenvolvem-se paralelamente à Operação Acolhida a Operação Controle e a Operação Tucuxi. Por meio da Diretriz Ministerial nº 04/18, o MD determinou que o Exército Brasileiro implementasse a Operação Controle, com o objetivo de coibir delitos transfronteiriços e apoiar as ações de controle, sob responsabilidade da PF, tendo sua área de operação circunscrita ao estado de Roraima (FRANCHI, 2019, p. 10).

A partir disso, deu-se prosseguimento à sistemática de planejamento das Forças Armadas brasileiras e coube ao Exército Brasileiro, sob o Comando de Operações Terrestres (COTER) a elaboração de uma Diretriz de Planejamento Operacional Militar (DPOM), enviada ao Comando Militar da Amazônia (CMA), responsável pela maioria dos estados da região amazônica, dentre os quais se inclui Roraima.

Por seu turno, o CMA, criou o Plano Operacional de Controle e determinou que a 1ª Brigada de Infantaria de Selva intensificasse a vigilância na faixa de fronteira do estado de Roraima, a partir de 20 de fevereiro de 2018, por intermédio de ações preventivas e repressivas, especialmente na região dos pelotões especiais de fronteira de Pacaraima e de Bonfim, e, em

profundidade, nos eixos rodoviários provenientes da Venezuela (Rodovia BR-174) e da Guina (Rodovia BR-401). Para tanto, as ações ocorrem em coordenação com a *Força-Tarefa Logística Humanitária*, com os órgãos de segurança pública e com as agências governamentais de interesse (OLIVEIRA, 2018, p. 10).

As ações desenvolvidas por tal Operação devem ser embasadas em aspectos como a visibilidade e a legalidade. O primeiro aspecto transmitiria uma sensação de segurança à população brasileira enquanto o segundo estimularia a disseminação do tratamento digno aos imigrantes venezuelanos, por parte dos militares brasileiros (OLIVEIRA, 2018, p. 12). Além disso, as atividades desenvolvidas em tal operação foram coordenadas com o trabalho das demais agências envolvidas na Operação Acolhida, potencializando as ações repressivas e de controle migratório de imigrantes que ingressaram em território brasileiro pelo estado de Roraima (DUARTE, 2019, p. 92)

Como resultado das ações de patrulhamento de área empreendidas em tal Operação, por meio dos exploradores do 12º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado, acrescidas do uso de *drones*, houve a detenção de 32 venezuelanos que tentavam ingressar no território brasileiro de forma indocumentada. A maioria deles é usada como "mulas" e aufere aproximadamente US$ 4,00 (quatro dólares) para ingressar no Estado brasileiro, de maneira indocumentada, transportando produtos relacionados ao contrabando e ao descaminho (OLIVEIRA, 2018, p. 12).

Ainda, devido ao agravamento dos conflitos entre brasileiros e imigrantes venezuelanos, cujo ápice ocorreu no município de Pacaraima, em 18 de agosto de 2018, o presidente da República, autorizou no dia 28, do mesmo mês, o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO) na faixa de fronteira Norte e Leste, bem como nas rodovias federais do estado de Roraima (DUARTE, 2019, p. 98).

Para tanto, foi editado o Decreto nº 9.483/18 que autorizou o emprego das Forças Armadas para a GLO nas áreas especificadas no estado de Roraima, dando origem à Operação Tucuxi, coordenada pela 1ª Brigada Infantaria da Selva. Além disso, em 12 setembro de 2018 tal decreto foi alterado pelo Decreto nº 9.501/18, o qual aumentou a área de abrangência de tal operação ao autorizar as Forças Armadas também a atuarem na proteção das instalações e das atividades de acolhimento de imigrantes venezuelanos, por meio de ações de patrulhamento do tipo polícia nas ruas de Pacaraima e Boa Vista, em coordenação com órgãos federais e estaduais.

No entanto, inobstante tais assertivas e diante do aspecto exclusivista da interiorização e de seu processo letárgico atrelado à carência de respostas complexas e integradas com a

finalidade de atender o fluxo migratório venezuelano e, supostamente desafogar a prestação de serviços públicos do estado federativo de Roraima, a Governadora do referido estado, a senhora Maria Suely Silva Campos ingressou, no dia 13 de abril de 2018, com a Ação Civil Originária (ACO) nº 3.121 em face da União no STF, a qual requeria que o referido Tribunal determinasse que a União assumisse efetivamente o controle policial e sanitário do ingresso de imigrantes em território nacional, inclusive com o fechamento temporário da fronteira com a Venezuela (RORAIMA, 2018), como demonstrar-se-á na próxima subseção.

## 4.2 A Ação Civil Originária nº 3.121

O aumento dos fluxos migratórios fronteiriços fomenta discussões relativas às políticas públicas destinadas a atender os imigrantes em situação de vulnerabilidade em âmbito nacional (MILESI, 2017). E, portanto, sustenta-se que os direitos humanos, teoricamente, devido à sua universalidade nos planos tanto normativo quanto operacional, acarretam obrigações *erga omnes* aos Estados e em igual medida aos organismos internacionais, não sendo, portanto, defensável que esses se desresponsabilizem de assegurar tais direitos a indivíduos que não sejam nacionais (TRINDADE, 2014, p. 78).

No que tange ao fluxo migratório em pareço, constata-se que, até 5 de julho de 2019, existiam 168 mil imigrantes venezuelanos no território nacional e a maioria deles ingressou pela fronteira seca entre o Brasil e a Venezuela, a partir de 2015, e permanece no estado federativo de Roraima, como já elucidado supra. Embora a chegada de tal quantitativo de imigrantes seja expressiva em um curto lapso temporal, ela não representa algo que o Brasil não tenha capacidade de os acolher e de os integrar (MILESI, COUSY, ROVERY, 2018, p. 54).

No entanto, o principal desafio não é o acolhimento e a integração desses indivíduos no território nacional, mas o fato de a maioria deles ter justamente ingressado pelo estado de Roraima (SPLINDLER, 2018). E, além disso, permanecerem nos municípios roraimenses de Pacaraima, Amajari, Macajaí, Alto Alegre e Rorainópoles e, principalmente na capital Boa Vista, localidades sem condições suficientes para acolhê-los, abrigá-los e lhes oferecer oportunidades de trabalho.

Sob o enfoque teórico de Arendt (2012), vê-se que o grande problema desses imigrantes não é perda de direitos específicos, mas a falta de uma comunidade disposta e apta a lhes garantir o acesso a quaisquer direitos. Portanto, trata-se de uma conjuntura fática muito desafiadora, notadamente pela vulnerabilidade de muitos desses indivíduos e a parca

capacidade das autoridades locais de conceder respostas adequadas ao atendimento desse fluxo migratório intensivo e concentrado na referida região, com destaque para as áreas de saúde, educação e segurança pública, muito limitadas (MILESI, COUSY, ROVERY, 2018, p. 54).

Em atenção à chegada e permanência do referido fluxo migratório, o qual busca usufruir dos serviços públicos de saúde e de educação já deficitários do estado de Roraima, a autoridade estatal tentou solucionar essa problemática judicialmente ao ingressar com uma Ação Civil Originária em face da União. Na referida Ação proposta no STF, o Governo roraimense apontou a "[...] omissão da União no controle das fronteiras nacionais [...]" e alegou que isso causou uma desarmonia e a consequente "[...] oneração indevida aos entes federativos" (RORAIMA, 2018, p. 2).

Tal posicionamento foi reforçado pelos parlamentares roraimenses, durante o curso das audiências públicas sobre a temática, no Congresso Nacional, os quais qualificaram a Ação como um "pedido de socorro" do referido estado à União (MILESI, COURY, ROVERY, 2018, p. 57). Além disso, entre as demandas formuladas na ACO nº 3.121, consta um pedido para que o STF obrigue a União a repassar imediatamente os recursos destinados às áreas respectivas a fim de garantir o cumprimento dos serviços essenciais, prestados aos imigrantes venezuelanos, pelo estado de Roraima sem qualquer auxílio (RORAIMA, 2018, p. 34).

Por conseguinte, a Ação requer que o STF determine que a União adote uma atuação efetiva na fronteira Brasil-Venezuela, com o escopo de impedir que o fluxo migratório desordenado gere efeitos devastadores ao referido estado e promova medidas administrativas nas áreas de controle policial, de saúde e de vigilância sanitária, sob pena de se manter abalado o Pacto Federativo em um estado crítico e inconstitucional que viola sistematicamente, por inação em área de sua competência, direitos humanos conexos à segurança, saúde e vigilância sanitária (RORAIMA, 2018, p. 36).

Entre essas "medidas de controle" está o fechamento temporário da fronteira entre o Brasil e a Venezuela com o escopo de impedir que o fluxo migratório desorganizado produza efeitos mais devastadores aos brasileiros e estrangeiros residentes no estado de Roraima e a limitação do ingresso de nacionais venezuelanos (RORAIMA, 2018, p. 35).

Constata-se que a política de separação mútua e de manter distância, sob as diretrizes da securitização, com a construção de muros ao invés de pontes, satisfazendo-se com "câmaras de eco" a prova de som, ao invés de consolidarem-se canais diretos para o diálogo sem distorções só ocasiona a desolação da desconfiança mútua, do estranhamento e da exacerbação (BAUMAN, 2017, p. 22).

Ou seja, a solução para evitar o constante advento de nacionais venezuelanos a Roraima não consiste no fechamento da fronteira Brasil-Venezuela, mas na atuação da comunidade internacional em prol da resolução da crise humanitária que acomete a Venezuela, no auxílio aos imigrantes venezuelanos e, em âmbito brasileiro, no desenvolvimento de uma política migratória nacional que considere essas pessoas como sujeitos de direitos.

Contribui com essas assertivas Trindade (2014, p. 72) ao asseverar que muitas das questões envolvendo violações de direitos humanos assumem uma dimensão global, transcendendo as particularidades culturais, sendo que a busca por soluções só pode incitar o reconhecimento do caráter universal dos direitos humanos.

Todavia, o Governo de Roraima tenta isentar-se de seus encargos nessa problemática, a fim de responsabilizar exclusivamente a União pela gestão desse fluxo migratório e pelo acolhimento e garantia dos direitos dos venezuelanos (MILESI, COURY, ROVERY, 2018, p. 53-54). A argumentação consignada na referida ação ainda é permeada pelo uso de elementos discriminatórios em detrimento de tais imigrantes em um esforço envidado para responsabilizar a União pelo colapso na prestação dos serviços públicos locais.

A Ação Civil Originária nº 3.121, parte do pressuposto de inexistirem dúvidas de que a entrada descontrolada de venezuelanos, pela fronteira Brasil-Venezuela, causa prejuízos à população desse que é o menor estado da Federação[28], sobretudo com relação à prestação de serviços públicos de saúde e segurança (RORAIMA, 2018, p. 11).

No entanto, segundo dados do relatório do Tribunal de Contas da União nº 021.329/2013-3, as deficiências no sistema de saúde roraimense já eram evidenciadas e vivenciadas pela população local desde 2013, inclusive devido a inexistência de controle de indicadores de atendimento. Além disso, Roraima foi apontado como o terceiro pior estado do país em quantidade de leitos hospitalares, tendo um percentual de 1,72 leitos para cada 1.000 habitantes (TCU, 2013), o que suscita a reflexão a respeito da dimensão do impacto da demanda de assistência aos imigrantes no serviço público em comento.

Em conformidade com um levantamento inicial constatou-se que a utilização dos hospitais públicos (pelo menos uma vez) é 4,2 vezes mais elevada para os residentes documentados do que para os indocumentados. Desse modo, pode-se afirmar que os imigrantes indocumentados têm maior dificuldade de acesso aos serviços de saúde, em consideração às questões burocráticas do próprio serviço, como, a apresentação do Cartão do Sistema Único de Saúde (SUS) para serem atendidos nas Unidades Básicas de Saúde. Logo, percebe-se a

[28] É importante destacar que o redator da ACO nº 3.121 come uma impropriedade técnica ao afirmar o estado de Roraima é o menor estado da Federação, pois na verdade tal posto é ocupado por Sergipe.

tendência de os imigrantes indocumentados procurarem por assistência médica somente nos casos de extrema urgência, isto é, quando o SUS permite o atendimento sem a apresentação do citado Cartão e o paciente grave demandar por procedimentos mais complexos e dispendiosos (BARRETO *et. al.*, 2018, p. 370).

Frente à burocratização do serviço público de saúde brasileiro, resta evidente a baixa procura dos serviços públicos de saúde por imigrantes indocumentados, em comparação com residentes documentos e, à luz dos pressupostos teóricos de Arendt (2012), a consequente inexequibilidade dos Diretos do Homem supostamente inalienáveis, ao surgirem pessoas que não sejam cidadãs do Estado brasileiro.

Igualmente, nota-se que as principais doenças que levam os nacionais venezuelanos a buscarem pelo serviço de saúde do estado de Roraima são doenças de rápida evolução, como a AIDIS/HIV, pneumonia, tuberculose e malária (HRW, 2017), possibilitando afirmar que tais indivíduos migraram em busca da continuidade de seus tratamentos de saúde.

Além disso, constata-se o fato do Hospital Geral de Roraima (HGR), o qual atende 80% dos adultos de todo o estado, ter atendido 1.815 nacionais venezuelanos em 2016. Todavia, ao se comparar esses dados com o número de atendimentos totais feitos por esse hospital, no mesmo ano, isto é 14.771, observa-se que apenas 12,28% foram de atendimentos a imigrantes venezuelanos. E, em números de atendimentos diários chega-se a cifra de aproximadamente 5 pacientes venezuelanos diários, ou seja, uma demanda pouco expressiva em comparação com a dimensão geral dos atendimentos (DATASUS, 2017).

Enquanto que, no ano de 2017, o HGR assinalou 467 internações de nacionais venezuelanos, conforme dados da Secretaria de Saúde do Estado de Rorima, contudo, ao se contrastar esse dado com o número de internações totais feitas por esse hospital, no mesmo ano, as quais foram 14.045 (SESAU, 2018; DATASUS, 2018;), chega-se a um percentual de 3,32% de internações de venezuelanos e, em números de atendimentos diários, percebe-se uma representação de aproximadamente 1,28 pacientes venezuelanos (BARRETO *et al.*, 2018, p. 371).

Já no período de janeiro a abril de 2018, a SESAU (2018) contabilizou 4.487 internações totais no HGR, das quais 440 foram de nacionais venezuelanos, perfazendo um percentual de 9,8% das internações, o que demonstra um aumento do número de internações de pacientes venezuelanos em conformidade com o crescimento do fluxo migratório no período (BARRETO *et al.*, 2018, p. 371). No tocante aos atendimentos na unidade de pronto socorro, a SESAU (2018) registrou 6.331 atendimentos, em 2017, e 6.500 no primeiro quadrimestre de 2018.

Ao se contrastar tais dados com as afirmações consignadas na ACO nº 3.121, percebe-se que a narrativa utilizada nessa Ação denota a intenção dos políticos locais em utilizarem os imigrantes venezuelanos como “bode expiatório” para se eximirem de suas responsabilidades pela precariedade dos serviços públicos locais e má gestão administrativa já existentes antes do advento de tais indivíduos (MILESI, COURY, ROVERY, 2018, p. 53-54; VEDOVATO, 2018, p. 45).

Nesse sentido, evidencia-se atualidade do pensamento de Arendt, sobre a teoria do bode expiatório dos judeus, também ao que diz respeito a migração venezuelana em Roraima. Segundo a autora, após a Primeira Guerra Mundial, os judeus da Alemanha e da Áustria foram culpados pela ocorrência da guerra, crime este que, por não ser identificado como um ato de um único indivíduo, não era passível de ser negado, de maneira que o julgamento da ralé, para a qual a condição de judeu era vislumbrada como um crime, continuou inalterado e a sociedade pode permanecer até o fim a divertir-se e sentir-se fascinada com judeus (ARENDT, 2012, p. 136).

Se há alguma verdade psicológica na teoria do bode expiatório, ela se encontra no efeito da atitude social com relação aos judeus; pois quando a legislação antissemita obrigou a sociedade expulsar os judeus, “[...] foi como se esses “filossemitas” tivessem de expurgar-se de alguma depravação secreta, limpar-se de algum estigma que, misteriosa e perversamente, haviam gostado (ARENDT, 2012, p. 136-137).

Ao se contrastar as concepções de Arendt (2012) com as afirmações consignadas na ACO nº 3.121, percebe-se que a narrativa utilizada nessa Ação denota a intenção dos políticos locais em tentarem criminalizar a imigração venezuelana e utilizarem os imigrantes venezuelanos como “bode expiatório” a fim de evitarem ser responsabilizados pela debilidade da prestação dos serviços públicos locais e pela precária gestão administrativa anterior a chegada dos venezuelanos.

Contribui com essas assertivas Bauman (2017, p. 21) ao afirmar ser um hábito humano culpar e punir os mensageiros pelo conteúdo odioso da mensagem de que são portadores, pois na imigração em apreço a crise humanitária venezuelana e a situação de vulnerabilidade social dos indivíduos evidenciam a precariedade da prestação dos serviços públicos do estado de Roraima e tornam os imigrantes uma metáfora do mensageiro, cuja mensagem revela os desmandos da política estadual.

Nessa peça processual também se atribui a esses imigrantes a culpa pela aparição de doenças antes erradicadas no Brasil, como o sarampo, e pelo aumento dos números de outras, como a malária (RORAIMA, 2018, p. 11-12). Com relação ao sarampo, o ultimo surto

registrado em território nacional ocorreu no Ceará entre 2013 e 2015, tendo a eliminação da circulação desse vírus ocorrido em 2016.

Porém, novos casos surgiram em Roraima, em fevereiro de 2018, com fortes indícios de que o reaparecimento dessa doença esteja relacionado à epidemia vivencia pela Venezuela desde 2017 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018, p.1). O emprego de argumentos discriminatórios é evidenciado na solução proposta pela nº ACO nº 3.121 para lidar com o surto da doença, pois nela requer-se a criação de uma barreira sanitária na fronteira Brasil-Venezuela para evitar a circulação de pessoas, ao invés de se prover a contenção do vírus por meio de campanhas de vacinação.

O crescimento dos números de casos de malária, em 2017, foi associado ao referido fluxo migratório, pelas autoridades de Roraima. Todavia, especialistas ponderam que esse aumento ocorre em função da diminuição de investimentos nas ações de combate à malária e, embora a Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária tenha afastado "qualquer relação do aumento [dos números de casos de malária] com a imigração de pessoas procedentes da Venezuela" tal argumento ainda é dissipado, sendo empregado na própria ACO nº 3.121 (FORMENTI, 2018).

Sob uma análise reflexiva do contexto imigratório para Roraima e a tentativa de as autoridades governamentais locais culparem os venezuelanos pelo ressurgimento de casos de sarampo e do aumento dos casos de malária nota-se ser possível o diálogo com crítica de Arendt aos antissemitas que responsabilizaram os judeus pela decadência da sociedade francesa, no final do século XIX.

Segundo a autora, era facultado aos antissemitas apontar imediatamente para os parasitas judeus de uma sociedade corrupta com o escopo de "provar" que todos os judeus de toda parte nada mais eram do que uma espécie de cupim que infestava o corpo do povo, o qual, sem sua presença seria sadio. A eles não era importante que a corrupção do corpo político tivesse se iniciado sem a ajuda dos judeus (ARENDT, 2012, p. 151).

Em atenção aos pressupostos de Arendt, embora o Ministério da Saúde brasileiro e a Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária não tenham atribuído a culpa pelo ressurgimento e a propagação de doenças à imigração venezuelana, os políticos locais insistem na ideia de que a ocorrência de tais doenças se deu devido ao advento desse fluxo migratório. Pensamento esse inclusive disseminado na própria ACO nº 3.121.

Assim, aparenta ser mais fácil ocultar os problemas de má gestão pública do estado de Roraima atribuindo-se a responsabilidade pela falta de investimentos em campanhas de vacinação contra o sarampo e na prática de ações de combate à malária aos imigrantes

venezuelanos. Afinal, sob tal perspectiva tais indivíduos nada mais são do que pessoas estranhas que batem às portas da sociedade roraimense, expondo-a ao risco de transmissão de doenças. Consequentemente, com o fechamento da fronteira Brasil-Venezuela e o rechaço à presença venezuelana no território roraimense, a sociedade local voltaria a ser sadia, mesmo que a depauperação na prestação do serviço público de saúde, iniciada antes do advento dessa imigração, continuasse.

Argumentos de mesmo cunho discriminatório são ainda utilizados para justificar o crescimento da violência e da criminalidade em Roraima. Isto é, no texto da ACO nº 3.121 estão consignados dados da Polícia Civil que expressam aumento do número de homicídios no estado entre 2017 e 2018, em uma associação automática ao incremento do fluxo migratório (RORAIMA, 2018, p. 10). Contudo, além de não trazer informações a respeito da nacionalidade dos perpetradores, essa correlação é débil por ignorar a circunstância de que o número de homicídios cometidos em Roraima está crescendo há mais de dez anos e aumentado em 113,7% no período entre 2005 e 2015, ou seja, anteriormente ao início do fluxo mais expressivo de nacionais venezuelanos (CERQUEIRA *et al.*, 2017, p. 13).

Mediante a correlação dos fatos, supra apresentados, com a argumentação discriminatória contra os venezuelanos contida na ACO nº 3.121, pode-se induzir o entendimento de que para se combater essas atividades ilícitas é necessário impedir ou limitar o ingresso de refugiados e migrantes por causas humanitárias no Brasil (MILESI, COURY, ROVERY, 2018, p. 59). Porém, mediante a complexidade do cenário que permeia o pedido de fechamento da fronteira Brasil-Venezuela, consubstanciado na ACO nº 3.121, torna-se necessário averiguar se o referido pedido se coaduna com as normas jurídicas internacionais e nacionais.

Embora o Governo de Roraima tenha envidado esforços para tentar solucionar os problemas, através do requerimento do fechamento da fronteira Brasil-Venezuela e da consequente limitação do ingresso de imigrantes venezuelanos no território nacional, conforme consta na ACO nº 3.121, ressalta-se que tal pedido carece de legalidade e de operacionalidade logística, além de infringir instrumentos jurídicos internacionais e nacionais.

Sob a perspectiva internacional, o pedido viola o direito à dignidade, à igualdade e de solicitar asilo, expressos, respectivamente nos artigos 1º, 7º e 14º, da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, e o princípio do *non-refoulement* (não devolução) de um refugiado para as fronteiras do território em que sua vida ou liberdade sejam ameaçadas, consignado no artigo 33, da Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados (ONU, 1948; 1951). Tal princípio é ainda reforçado e tem sua aplicação ampliada aos solicitantes de refúgio,

conforme a conclusão quinta, da seção três, da Declaração de Cartagena de 1984 (ACNUR, 1984), declaração esta adotada pelo Brasil.

Já em âmbito nacional, essa solicitação viola os princípios da dignidade da pessoa humana, da prevalência dos direitos humanos e da concessão de asilo político e o direito à igualdade, dispostos, respectivamente, nos artigos 1º, inciso III, 4º, incisos II e X, e 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988, bem como o princípio da não devolução de refugiados e de solicitantes de refúgio, expresso no artigo 7º, § 1º, da Lei nº 9.474/97; e toda a base principiológica de proteção à mobilidade humana, sob a ótica dos direitos humanos, consignada no artigo 3º, da Lei nº 13.445/17 e a proibição do impedimento de ingresso de pessoas em território nacional, pautada na discriminação por nacionalidade, conforme expresso no artigo 45, dessa mesma Lei (BRASIL, 1988; 1997; 2017).

Do mesmo modo, ressalta-se que o referido pedido, sob a égide das concepções de Arendt (2012), deixa evidente a perda do direito humano à mobilidade, à igualdade, dentre outros, pois uma vez que os imigrantes venezuelanos foram obrigados a migrar de seu Estado de origem, devido à crise humanitária, à incapacidade de evitar que a violência lhes afetasse e de lhes garantir condições de vida decentes, eles perderam os seus direitos como nacionais de um Estado e, consequentemente, os seus direitos humanos, pois a perda daqueles leva a perda destes.

Inobstante a existência de tais fundamentos jurídicos garantindo o não fechamento da fronteira Brasil-Venezuela, e sendo tal posicionamento defendido por este estudo, segundo Xavier (2018) haveria duas razões que suscitariam dúvidas se tal pedido realmente violaria às normas de direito internacional. A primeira vincula-se à falta de consenso se a maioria dos imigrantes venezuelanos, vinda ao Brasil, poderia ser classificada juridicamente como sendo de refugiados.

Ainda que o ACNUR reconheça esse *status* jurídico desses indivíduos, com base na aplicação do conceito de refugiado ampliado, contido na conclusão terceira, da seção três, da Declaração de Cartagena de 1984, em conjunto com o artigo 1º, inciso III, da Lei nº 9.474/97, recorda-se que a referida Declaração tem natureza jurídica não obrigatória e que tal órgão seria incongruente ao realizar uma interpretação extensiva da definição de refugiado para abarcar os venezuelanos e, simultaneamente, fazer uma interpretação restritiva desse conceito com relação aos "refugiados ambientais" (XAVIER, 2018).

A segunda razão se deve à falta de certeza de que a vida e a liberdade dos venezuelanos, eventualmente devolvidos ao seu Estado, estaria em risco, apesar de ser cediço que a Venezuela esteja sofrendo uma crise humanitária atrelada às perseguições e eliminações praticadas pelo

atual governo contra opositores, o que compromete diretamente os direitos econômicos, sociais e culturais de seus cidadãos (XAVIER, 2018).

Mediante a ponderação de todos esses argumentos, o STF realizou uma audiência com as partes envolvidas e, sequencialmente, negou o provimento da liminar de maneira categórica. A relatora, Ministra Rosa Weber, o fez com respaldo na competência da União para cuidar das faixas de fronteira; na base principiológica consubstanciada na Lei nº 13.445/17; no artigo 45, da referida Lei e no artigo XVIII, do Acordo de Cooperação Sanitária Fronteiriça (Decreto nº 59/1991), segundo o qual tanto o Governo do Brasil quanto o da Venezuela se comprometeram a não adotar medidas de profilaxia internacional que resultem no fechamento total de suas respectivas fronteiras.

Assim, aguarda-se a análise do mérito pelo STF, e espera-se que siga o mesmo entendimento, bem como ressalta-se ser nos momentos de crise que são tentados saltos qualitativos, os quais propiciam avanços reais no âmbito dos direitos humanos, uma vez que as crises e o sofrimento humano denotam as necessidades prementes de proteção (TRINDADE, 2014, p. 79).

Pelo exposto, evidencia-se que a referida Ação não está em consonância com os princípios básicos do Direito Internacional e Constitucional que garantem a proteção aos direitos dos migrantes e à pessoa humana. Com efeito, ela suscita uma carência de entendimento político entre a União e o estado de Roraima, sendo que este tenta resolver tal contenda por meio de sua judicialização apressada, desconsiderando a proteção integral dos direitos humanos dos imigrantes venezuelanos.

Ademais, a presença expressiva desses imigrantes não deve servir de argumento justificador, apoiado no discurso discriminatório, para que os governos locais se eximam totalmente de sua responsabilidade por um planejamento governamental atento à realidade fronteiriça e pela precariedade e ineficiência da prestação de serviços públicos de segurança, saúde e vigilância sanitária, anteriormente existentes ao advento desses indivíduos. Não menos importante é a parcela de responsabilidades da União que, mesmo ciente do incremento de tal fluxo migratório, desde 2015, só agiu efetivamente a partir de fevereiro de 2018.

Portanto, o pedido do fechamento da fronteira Brasil-Venezuela feito pelo estado de Roraima não deve prosperar, devendo o mérito da ACO nº 3.121 ser julgado improcedente na Corte Suprema do Brasil com base nas razões explicitadas na decisão que analisou a antecipação de tutela pleiteada.

Inobstante a resposta negativa em sede de liminar proferida pelo STF na ACO nº 3.121 e em atenção a ocorrência simultânea do processo de interiorização dos imigrantes

venezuelanos para distintos estados federativos, dentre os quais destaca-se o estado de Mato Grosso do Sul, o qual até o fim de junho de 2019, havia recepcionado 904 desses indivíduos (OIM, 2019b), efetuar-se-á na próxima subseção a análise do processo de interiorização de alguns nacionais venezuelanos para o município de Dourados – MS e a criação do Projeto Acolhida destinado a auxilia-los.

### 4.3 A interiorização dos imigrantes venezuelanos em Dourados – MS

Ao se discorrer sobre o processo de interiorização de imigrantes venezuelanos para o município de Dourados, localizado no estado de Mato Grosso do Sul, faz-se necessário elucidar a participação e atuação deste pesquisador nas ações de organização e recepção de tais indivíduos, efetuadas pelos membros do Projeto Acolhida, no decorrer das cinco etapas objeto de análises deste estudo.

Este pesquisador exerceu a função de secretário, de janeiro a setembro de 2019, responsável pela comunicação entre os membros do Projeto Acolhida com a *Força Tarefa Logística Humanitária*, em Roraima, o ACNUR, a OIM, o Ministério do Exército – Comando da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada de Dourados, bem como pelas atividades de *advocacy* junto às Secretarias Municipais, pela compilação de dados e acompanhamento de representantes do ACNUR, em visitas dirigidas às residências de venezuelanos interiorizados. Além disso, o pesquisador também realizou atendimento jurídico a esses indivíduos, juntamente com os membros da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal da Grande Dourados (CSVM/UFGD).

E, assim, algumas informações e dados a serem apresentados são frutos da vivência do pesquisador, no decorrer da efetivação das ações do Projeto Acolhida e dos atendimentos da CSVM/UFGD, motivo pelo qual se adota a técnica de observação participante, conceituada como “uma estratégia de campo que combina ao mesmo tempo a participação ativa com os sujeitos, a observação intensiva em ambientes naturais, entrevistas abertas informais e análise documental” (MOREIRA, 2002, p. 52).

A interiorização dos imigrantes venezuelanos em Dourados, ocorreu, em sua maioria, na modalidade de oferta de emprego sinalizada e foi dividida em cinco etapas, realizadas no período entre 3 de fevereiro de 2019 e 5 de julho de 2019, e contou com o apoio de entidades religiosas, da sociedade civil organizada e de doações da população douradense. Porém, ressalta-se a inexistência de um “acordo formal de cooperação” firmado entre o governo do estado de Mato Grosso do Sul e a União e entre esta e o município de Dourados para a recepção

dos imigrantes a serem interiorizados e, a consequente, carência do repasse de verbas destinado à assistência social, à saúde e à educação[29] dessas duas esferas federativas.

Conforme Hachen (2010, p. 102), em um Estado que adota a forma federativa, como o Brasil, para que haja crescimento econômico e elevação da qualidade de vida da população é necessária uma ação concreta entre os entes federados. O alcance dos fins estabelecidos pela ordem constitucional exige a implementação de políticas públicas conjuntas, principalmente no tocante às matérias de competência comum. E, um dos mecanismos jurídicos que propicia essa atuação cooperativa entre a União, Estados federativos, Distrito Federal e Municípios é o convênio público.

A fim de concretizar o desenvolvimento social, os convênios se mostram instrumentos jurídicos aptos a materializar a cooperação entre os sujeitos da Administração Pública, tendo por escopo a efetivação de direitos e garantias da seara social, preconizados pela Constituição Federal de 1988 (REIS, 2013, p. 267-268). Ou seja, os convênios administrativos são o principal meio de levar a efeito as transferências de recursos entre os entes federativos, os quais se mostram imprescindíveis para possibilitar a realização de atividades públicas em parceria pelas entidades estatais (HACHEN, 2010, p. 102).

O artigo 23, da Constituição Federal de 1988, estatui uma gama de atribuições que se consubstanciam como competências comuns entre a União, Estados federativos, Distrito Federal e Municípios, dentre as quais se destacam: a) cuidar da saúde e da assistência pública (inciso II); b) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (inciso V); c) promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX); e d) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social de setores desfavorecidos (inciso X). A realização de tais tarefas requer a execução simultânea e harmônica das distintas esferas governamentais, em atenção ao desdobramento do próprio princípio federativo, expresso no artigo 1º, da Constituição Federal de 1988, o qual assevera a indissolubilidade da união entre os Estados federativos, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 1988).

Ademais, a Lei Complementar nº 101/00, em seu artigo 25, *caput*, ao tratar das transferências voluntárias entre os entes federados, estatui que tal instituto pode ser compreendido como "a entrega de recursos decorrentes de capital a outro ente da Federação, a

[29] Conforme argumentado pela Secretária de Assistência Social do estado de Mato Grosso do Sul, Senhora Elisa Célia Nobre em palestra proferida no Simpósio "Refugiados e Migrantes no Mato Grosso do Sul: Como Acolher e Integrar?, ocorrido no dia 17 de outubro de 2019 em Campo Grande, no prédio do Centro Universitário Unigran Capital.

título de cooperação, auxílio ou assistência financeira que não decorra de determinação constitucional, legal ou aos destinados ao Sistema Único de Saúde" (BRASIL, 2000).

Ora, sob uma análise reflexiva de tal contexto, observa-se que a interiorização consiste na principal medida atotada pelo Governo Federal para auxiliar os imigrantes venezuelanos, configurando-se, portanto, como uma política pública de caráter emergencial assim como a criação da *Força-Tarefa Logística Humanitária* em Roraima. Entretanto, devido à não realização de um convênio público entre a União e o estado de Mato Grosso do Sul e o município de Dourados, o sucesso de tal política pública e o bem-estar dos indivíduos interiorizados foi comprometido, pois não houve a transferência voluntária de recursos entre os entes federados a fim de assegurar aos recém-chegados a Dourados, em atenção à sua isonomia substancial, o acesso ao direito à saúde e a assistência social; aos meios de acesso ao direito à educação, à cultura e a melhoria das condições habitacionais; e de evitar que essas pessoas estejam sujeitas à pobreza e à marginalização, de forma a comprometer sua integração local e a onerar as esferas federativas estadual e municipal.

Isto é, a inexistência de tal convênio público contribui para o comprometimento das ações a serem desempenhadas pelos órgãos e secretarias do estado de Mato Grosso do Sul e do município de Dourados em prol à recepção e ao acolhimento dos imigrantes venezuelanos interiorizados, pois tais órgãos e secretarias ao não terem um convênio público formalizado não estão, necessariamente, obrigados a conceder uma atenção especial a tais pessoas.

A esse contexto é propícia a crítica de Sayad (1998, p. 256), segunda a qual o problema específico da imigração, além dos problemas próprios dos indivíduos em questão nesse fenômeno, está adstrito a problemas mais amplos, cuja solução não está atrelada à resolução do problema da imigração, mas se este for resolvido há a colaboração para solução dos demais. Contudo, se o problema da imigração não for solucionado de modo satisfatório, não será devido as suas dificuldades intrínsecas, mas porque os governos não conseguiram se entender sobre os demais assuntos.

Ou seja, o problema da migração venezuelana encontra-se adstrito ao problema da crise humanitária tridimensional que acomete à Venezuela, cuja resolução não está atrelada à solução da migração forçada de seus nacionais. Porém, sob a perspectiva dos Estados receptores desse fluxo migratório, caso a migração constante a seus respectivos territórios cesse haverá colaboração para lidar com os problemas relativos aos imigrantes que neles permaneceram. No entanto, considerando-se que o problema da migração venezuelana não será solucionado a curto e médio prazo, o Governo Federal brasileiro adotou a interiorização como medida de caráter preferencial e exclusivista para atender a esse fluxo migratório massivo sem firmar convênios

públicos entre a União, os estados e municípios para os quais esses indivíduos são realocados, com destaque para o estado de Mato Grosso do Sul e para o município de Dourados. Fato que denota as dificuldades de entendimento entre as três esferas federativas, assim como a falta de atenção a assuntos relativos à integração dos venezuelanos na sociedade de acolhida, pois tais dificuldades não são intrínsecas à imigração.

Além de não receberem nenhum repasse de verbas extra, os órgãos e secretarias do estado de Mato Grosso do Sul e do município de Dourados não eram comunicados formalmente e previamente sobre as datas em que as etapas de interiorização ocorriam, as modalidades e a quantidade de indivíduos a serem interiorizados. A ausência de comunicação prévia impedia a organização de um plano estratégico de atuação, a capacitação de servidores estaduais e municipais para lidarem com as necessidades de tal público e a elaboração de material informativo sobre os serviços públicos disponíveis.

Ratifica essa afirmativa a participação deste pesquisador, como convidado, para explanar sobre o processo de interiorização dos imigrantes venezuelanos, em uma reunião ordinária do Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CETRAP), ocorrida em Campo Grande, no dia 08 de abril de 2019. Na reunião estavam presentes representantes de diversas instituições, como a Pastoral da Mobilidade Humana, DPU, Ministério Público Estadual (MPE), MPT, Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas (CERMA), Secretaria do Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho (SEDHAST), PF, Polícia Rodoviária Federal (PRF), Delegacia de Imigração (Delemig), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UMFS), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e Pastoral do Migrante, os quais não tinham qualquer informação sobre a realização do processo de interiorização de imigrantes venezuelanos em Dourados.

Caso a União tivesse firmado um convênio público ou ao menos repassasse, de modo formal, por meio do Ministério da Cidadania e/ou do Comando da Operação Acolhida, informações concretas direcionadas às esferas estadual e municipal, os imigrantes, ao chegarem nos abrigos ou nos locais onde seriam recepcionados por seus familiares, teriam a oportunidade de receber material informativo sobre os serviços públicos locais, orientações quanto a questões sanitárias, jurídicas e de apoio psicológico e poderiam ser cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), corroborando para uma maior aproximação entre o Poder Público estadual e municipal e esses indivíduos.

Diante dessas conjunturas fáticas indaga-se se de fato a interiorização dos venezuelanos nessa localidade e em outras regiões brasileiras, sem que haja a realização de convênios públicos e o repasse formal de informações aos órgãos públicos municipais e estaduais

competentes não seria apenas para desafogar o estado de Roraima, para evitar que os Poderes Públicos estaduais e municipais impeçam a ocorrência das interiorizações e manter ações fragmentas em apoio a esses imigrantes? Inobstante tais assertivas, discorre-se na próxima subseção sobre o processe de contratação e de recepção dos venezuelanos interiorizados em Dourados.

### 4.3.1 A contração e a recepção dos imigrantes venezuelanos em Dourados – MS

As ações relativas à obtenção de trabalho, que ocorreram entre o Exército brasileiro e a Empresa Seara Alimentos Ltda, empregadora local, do ramo de frigorífico, pertencente ao Grupo JBS S.A., começaram no mês de janeiro de 2019, por meio da iniciativa de um venezuelano, que chegou por conta própria no município de Dourados e, ao buscar uma vaga de trabalho na referida empresa, relatou a existência de compatriotas, em Roraima, que careciam de empregos para recomeçarem a vida fora de seu Estado de origem.

À necessidade de empregos, com requisito para o recomeço em um outro Estado, é possível aplicar as concepções de Arendt (2007, p. 118), segundo as quais, a benção ou alegria do labor é a maneira humana de sentir a pura satisfação de se estar vivo que se tem em comum com todas as criaturas viventes e, além disso, consiste no único modo pelo qual os homens permanecem no ciclo prescrito pela natureza, dele participando prazerosamente, labutando e repousando, laborando e consumindo.

Ou seja, para que os venezuelanos tenham uma certa autonomia, garantam o próprio sustento e o recomeço de suas vidas em um Estado distinto, eles necessitam de empregos dignos e condizentes com seu nível de qualificação profissional e, assim, sintam satisfação em estarem vivos.

Devido ao número de quatrocentas vagas de trabalho ociosas, pois a população douradense e dos municípios próximos não desejava ocupá-las, seja pelo tipo de posto de trabalho ou pelos turnos nos quais a atividade laboral é desenvolvida, a referida empresa contatou a liderança do Exército na Operação Acolhida para verificar se alguns imigrantes venezuelanos desejavam ser interiorizados, voluntariamente, para Dourados. Simultaneamente, os membros da Caritas Diocesana de Dourados, da Igreja Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (Mórmons) e da Igreja Metodista se uniram e criaram o “Projeto Acolhida”, objetivando gerir e auxiliar o fluxo de venezuelanos a ser interiorizado.

É profícuo tecer uma crítica ao condicionamento da estadia do imigrante à sujeição ao trabalho, única razão de ser que lhe é reconhecida. Isto é, ser primeiramente como imigrante,

mas também como homem – a subordinação de sua qualidade de homem a sua condição de imigrante. Foi o trabalho que propiciou o nascimento do imigrante e o fez existir e, quando ele termina, o faz "morrer", decreta a sua negação ou empurra-o para o não-ser. E, o trabalho que condiciona toda a existência do imigrante, não é um trabalho qualquer, pois se trata daquele que o "mercado de trabalho para imigrantes" lhe atribui (SAYAD, 1998, p. 55).

Ora, a maior parte do processo de interiorização desses imigrantes para Dourados, até a data supracitada, ocorreu na modalidade de oferta de emprego sinalizada. No entanto, as vagas de empregos a eles ofertadas foram àquelas disponíveis no "mercado de trabalho para imigrantes", ou seja, as não preenchidas pelos moradores do município em apreço ou dos municípios vizinhos, devido tanto a baixa remuneração quanto ao tipo de atividade laborativa e suas dificuldades inerentes, aos turnos de trabalho, além de, algumas vezes, não serem condizentes com o nível de qualificação profissional dos imigrantes, o que também ocorre com brasileiros no exterior.

A candidatura a uma vaga de interiorização na modalidade de oferta de emprego sinalizada, ao longo do primeiro quadrimestre de 2019, se deu por meio de um processo de triagem, dividido em três etapas: a) entrevistas com militares do próprio Exército; b) entrevistas com o próprio pessoal do Departamento de Recursos Humanos da Empresa e; c) realização de exames médicos, custeados pela Empresa, para verificar se todos àqueles que chegaram à última etapa da seleção estavam em boas condições de saúde para iniciarem a atividade laboral, tal como consta em ata de reunião ordinária do Projeto Acolhida, ocorrida em 08 de março de 2019 (PROJETO ACOLHIDA, 2019). O diagrama abaixo mostra o processo de triagem para a contração desses imigrantes pela Empresa Seara Ltda.

**Figura 5 – Processo de Triagem para a Contração dos Venezuelanos.**

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados do Projeto Acolhida (2020).

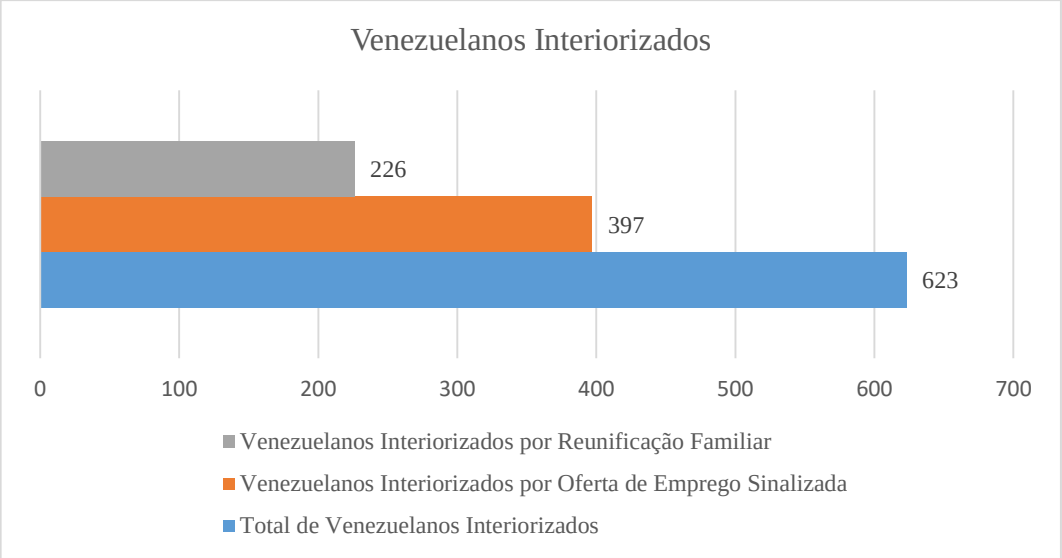
Desse modo, ao se verificar que o trabalho consiste na própria justificativa do imigrante, essa justificativa e, consequentemente, o próprio imigrante desaparece no instante em que desaparece o trabalho que o cria (SAYAD, 1998, p. 55). Devido aos padrões rígidos de controle sanitário da Empresa em virtude de sua atividade comercial, verifica-se que aqueles imigrantes venezuelanos que chegaram à última etapa do processo seletivo, mas foram reprovados em virtude das suas condições de saúde, fragilizadas em razão do processo migratório e de suas condições de vida precárias tanto na Venezuela por causa da crise humanitária tridimensional quanto em Boa Vista, devido ao grande fluxo de pessoas, tiveram a chance de participar das quatro primeiras etapas do processo de interiorização para Dourados subtraída. E, logo, deixaram de existir, pois não mais atendiam as exigências do mercado de trabalho, que lhes proporcionariam a condição de sua existência.

Embora a OIM, em seu Relatório de Movimentos Assistidos sobre a Estratégia de Interiorização dos Venezuelanos, aponte que, até o fim de junho de 2019, foram interiorizados 787 imigrantes venezuelanos para o município de Dourados – MS (OIM, 2019b)[30], na realidade observa-se que tal quantitativo representa a soma das interiorizações feitas pela própria organização com grupos menores e com o número de nacionais venezuelanos advindos à citada localidade por intermédio das ações do Projeto Acolhida.

Ressalta-se que os 623 imigrantes venezuelanos interiorizados em Dourados, com o auxílio do Projeto Acolhida[31], saíram de Boa Vista imunizados com as vacinas necessárias e, em sua maioria, passaram pela análise clínica e vieram com toda a documentação regularizada (Protocolo de Solicitação de Refúgio[32] ou Autorização de Residência Temporária, Termo de Voluntariedade, CTPS, Cartão SUS, CPF, RNE ou RNM). Desse total, 397 imigrantes venezuelanos com faixa etária entre vinte e quarenta anos de idade, e 10% deles com grau de escolaridade de nível superior foram contratados para vagas de emprego de operador geral, por tempo indeterminado, pela Empresa Seara Alimentos Ltda, com remuneração de R$ 998,00 (novecentos e noventa e oito reais) (PROJETO ACOLHIDA, 2019). O gráfico abaixo demonstra didaticamente o número total de venezuelanos interiorizados em Dourados e o número desses indivíduos interiorizados por oferta de emprego sinalizada.

[30] De acordo com a OIM (2020) em seu Relatório de Movimentos Assistidos sobre a Estratégia de Interiorização dos Venezuelanos até o final de dezembro de 2019 1.636 venezuelanos já haviam sido interiorizados em Dourados.
[31] Até o dia 20 de janeiro de 2020 o Projeto Acolhida já havia auxiliado no processo de interiorização de 1.262 venezuelanos ao longo de treze etapas.
[32] É importante destacar que aqueles imigrantes venezuelanos que regularizam seu *status* migratório por meio da Solicitação de Refúgio não recebem o Registro Nacional de Estrangeiro (RNE) ou o Registro Nacional Migratório (RNM) até que o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) julgue seus respectivos pedidos de refúgio. Portanto, somente os imigrantes venezuelanos que tenham se regularizado por meio das Autorizações de Residência Temporária, têm, ao menos teoricamente o RNE ou RNM.

**Gráfico 5 – Venezuelanos Interiorizados com Empregos pelo Projeto Acolhida.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados coletados do Projeto Acolhida (2019).

Além disso, a maioria dos indivíduos interiorizados, na modalidade de oferta de emprego sinalizada, veio munida da parcela única do aluguel social, no valor de R$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), fornecida pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) para custear despesas com aluguel após a saída dos locais de abrigo, a qual não é concedida para os demais tipos de interiorização (PROJETO ACOLHIDA, 2019).

No tocante aos procedimentos para viagem e adaptação, as cinco etapas de interiorização seguiram basicamente o mesmo padrão, isto é, os imigrantes viajaram de Boa Vista para Campo Grande, em avião fretado pela OIM ou em avião da FAB, acompanhados de representantes da própria OIM, do ACNUR e das Forças Armadas brasileiras. Ao chegarem a Campo Grande, pernoitaram nas dependências do 9º Grupamento Logístico do Comando Militar do Oeste. No dia seguinte, seguiam de ônibus do exército e acompanhados por militares, para Dourados, onde foram recepcionados com uma refeição organizada pelos membros do Projeto Acolhida. O mapa abaixo apresenta o percurso de deslocamento dos venezuelanos interiorizados em Dourados.

**Figura 4- Deslocamento dos Venezuelanos Interiorizados em Dourados**

**Fonte:** Organizado pelo próprio autor (2020).

Após serem direcionados aos locais de acolhimento ou moradia, os imigrantes iniciaram as atividades laborativas depois de aproximadamente quinze dias, período este considerado como a primeira fase de adaptação ao novo município. Caso um imigrante venezuelano desista da interiorização, há total liberdade para mudar de cidade ou regressar à Venezuela, porém ele não recebe o auxílio logístico e financeiro dos atores da Operação Acolhida.

Conforme dados do Projeto Acolhida, na primeira etapa de interiorização, vieram para Dourados, no dia 03 de fevereiro, 99 imigrantes (2 cubanos solteiros, 8 casais de venezuelanos e 81 venezuelanos solteiros ou sem esposas), os quais foram recepcionados com um almoço na Catedral do município[33]. A seguir efetuou-se a divisão do grupo da seguinte forma: a) as mulheres foram levadas para um espaço de acolhimento da Igreja Católica em Dourados; b) 19 homens foram direcionados para um espaço de acolhimento em Dourados; c) 72 homens foram

[33] A primeira etapa de interiorização dos imigrantes venezuelanos para Dourados foi divulgada nos meios de comunicação local, dentre os quais se destaca os sites da Rádio Coração e do Dourados Agora. Para mais informações vide: http://www.radiocoracao.org/multimidia/fotos-videos/refugiados-venezuelanos-chegam-a-dourados-para-trabalhar-em-industria-de-alimentos e https://www.douradosagora.com.br/noticias/dourados/dourados-recebe-100-refugiados-venezuelanos

levados para o Centro Social Rural São Vicente de Paulo, também da Igreja Católica, localizado no distrito de Indápolis (PROJETO ACOLHIDA, 2019).

Ao acolhimento desses imigrantes nos abrigos, aplica-se a crítica Sayad sobre o alojamento dos imigrantes em regime de emergência. Conforme o autor, o imigrante somente pode ser alojado em regime de emergência e, é justamente em função dessa "emergência", mais do que em razão de algum outro limite técnico (preço, ausência de legislação sobre a temática, normas e condições impostas por regulamentos de financiamento de habitação social etc.), que as únicas formas de habitação à disposição de trabalhadores imigrantes são, em muitos casos, locais improvisados (SAYAD, 1998, p. 76).

Ora, sob uma análise do processo de interiorização para Dourados, constata-se a atualidade da crítica de Sayad, pois em razão da inexperiência da maioria dos membros do Projeto Acolhida na recepção e gerenciamento de fluxos migratórios e da carência de abrigos públicos na localidade, os venezuelanos foram acolhidos de forma "emergencial", nos espaços cedidos pela Igreja Católica, os quais nem sempre tinham as condições ideais de suprir todas as necessidades de todos indivíduos que lá ficavam temporariamente, como, por, exemplo, com relação ao número de banheiros e de quartos.

As atividades laborais dos imigrantes venezuelanos começaram em 18 de fevereiro de 2019 e, ao se organizarem em grupos menores, de cinco ou mais pessoas, os solteiros ou sem esposas, locaram casas em Dourados, com o apoio e supervisão dos membros do Projeto, e deixaram os espaços de acolhimento em menos de um mês.

À luz dos pressupostos teóricos de Sayad é possível estabelecer uma relação entre as residências coletivas dos imigrantes venezuelanos e os apartamentos mobilhados dos imigrantes argelianos na França, no período compreendido entre 1910 e 1950. Segundo o autor, nos apartamentos mobilhados e equipados, habitação clássica dos imigrantes, tudo conduzia a manutenção das antigas solidariedades; enquanto as exigências da vida urbana, a própria lógica do trabalho assalariado e da economia monetária corroboravam para o enfraquecimento dessas solidariedades. As obrigações que recaiam sobre os imigrantes os compeliam, contrariamente, a fortalecer os laços de assistência mútua que deviam prestar uns aos outros. Desse modo, toda uma maneira original de adaptação às condições de vida, na imigração, se tornava possível com a coabitação que exigia uma forma particular de indivisão, pois um mesmo teto conduzia a uma mesma cozinha e essa, parcialmente, a um mesmo orçamento (SAYAD, 1998, p. 89).

Apesar de, inicialmente, as residências coletivas dos venezuelanos interiorizados em Dourados não serem tão mobilhadas e equipadas, observa-se que a própria formação dos grupos para residirem em um mesmo local e dividirem as mesmas despesas já denota a existência de

vínculos sociais e a perpetuação das antigas solidariedades tendentes a fortalecer os laços de assistência mútua sobre o mesmo teto, contrariando o enfraquecimento dessas solidariedades ocasionado pelas exigências do viver urbano, da lógica do labor assalariado e da economia monetária. Assim, a adaptação inicial à nova sociedade de acolhida e às novas condições de vida se tornaram possíveis em virtude da coabitação sob o mesmo teto, a qual propicia a indivisão e um mesmo orçamento.

Anterior a segunda etapa de interiorização, em 14 de março de 2019, o Projeto Acolhida recebeu a visita de uma assistente de campo do ACNUR, que participou de uma reunião ordinária do Projeto e visitou, juntamente com este pesquisador, às residências coletivas dos venezuelanos advindos na primeira etapa, a fim de verificar se eles já haviam se adaptando ao município, ao trabalho e às condições de moradia.

No decorrer das visitas, constatou-se que a maioria dos imigrantes venezuelanos estavam familiarizados com o município e com as atividades laborativas, assim como o fato de algumas residências serem precárias no que tange ao mobiliário. Além disso, verificou-se o interesse desses indivíduos em trazerem seus familiares, por meio do processo de reunificação familiar, dadas às indagações feitas à representante do ACNUR sobre os requisitos para a participação de tal processo.

Ao interesse dos venezuelanos de trazerem os seus familiares pelo processo de reunificação familiar é possível aplicar a crítica de Arendt sobre o desejo dos judeus refugiados de reconstruírem suas vidas privadas. Conforme a autora, os refugiados judeus ao migrarem forçadamente de seus respectivos Estados de origem devido ao Holocausto deixaram os seus familiares nos guetos polacos e seus melhores amigos foram mortos em campos de concentração, o que significou a ruptura de suas vidas privadas (ARENDT, 2013, p. 8). Ou seja, os imigrantes venezuelanos ao migrarem forçadamente de seu Estado de origem, em busca de melhores condições de vida e, ao participarem do processo de interiorização, deixaram familiares e amigos na Venezuela e em Roraima, ocorrendo, portanto, a cisão de suas vidas privadas.

Já na segunda etapa, novas instituições integraram o Projeto Acolhida, quais sejam: Comunidade Tempo e Vida (CTV), Igreja Batista Boas Novas, Igreja Sara Nossa Terra, Igreja Amigo Fiel, Igreja Assembleia de Deus, Igreja CPZ, Comunidade Aprisco, Rotary Club Gauicurus, Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal da Grande Dourados (CSVM/UFGD) e Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IF/MS).

Nessa etapa, um grupo de 130 venezuelanos, no qual havia 15 casais, vieram para Dourados em três momentos[34]. No dia 22 de março, 15 venezuelanos viajaram de Boa Vista para Dourados em avião comercial, acompanhados de uma representante da OIM e foram recepcionados pelos membros do Projeto Acolhida com um café da manhã na Catedral. No dia 24 de março, 100 venezuelanos chegaram a Dourados após terem viajado conforme o procedimento padrão e se juntaram ao grupo anterior durante o almoço de recepção na Comunidade Tempo e Vida. E, no dia 25 de março, mais 15 venezuelanos viajaram de Boa Vista para Campo Grande, em avião comercial, acompanhados de um represente da OIM, e de lá se deslocaram para Dourados em ônibus fretado pela própria OIM.

Constata-se, nessa etapa, modificações nas estratégias de acolhimento do Projeto, quais sejam: a) os imigrantes chegaram em grupos menores de cinco ou oito pessoas, previamente divididos; b) não foram direcionados aos espaços de acolhimento das entidades religiosas; c) todos vieram com a parcela única do aluguel social em mãos; d) após o café da manhã ou almoço foram levados para as respectivas casas dos grupos, previamente locadas e mobilhadas com doações arrecadas pelos membros do Projeto; e) receberam kits de cozinha, roupas e mobilha nas casas; f) houve a separação das doações arrecadas – alimentos, roupas e mobília – em três locais distintos. Cita-se ainda a doção de 130 colchões feita aos imigrantes venezuelanos pelo ACNUR. E, o início das atividades laborativas dos imigrantes em 8 de abril de 2019. (PROJETO ACOLHIDA, 2019).

Tais modificações nas estratégias de acolhimento, pelos membros do Projeto Acolhida, se deu em razão de infortúnios, como: a) distância dos locais de abrigo da região central da cidade e da Empresa Seara Ltda; b) divisão não equitativa de alimentos e roupas entre os próprios venezuelanos, pois na primeira etapa as doações eram armazenadas nos abrigos e, à medida que os grupos deixavam tais locais, não havia controle da retirada de doações; c) descumprimento das regras dos locais de abrigo por uma parcela minoritária dos venezuelanos; e d) envio do total ou parcial do valor do aluguel social aos familiares em Roraima ou na Venezuela, por uma parcela minoritária desses indivíduos.

A terceira etapa de interiorização ocorreu em 19 de abril, e foi composta por 63 nacionais venezuelanos do sexo masculino, solteiros ou sem esposas. O transporte obedeceu ao procedimento padrão, e houve um jantar de recepção nas dependências da Paróquia Nossa

[34] A segunda etapa de interiorização de imigrantes venezuelanos foi divulgada em diversos meios de comunicação, dentre os quais se destaca o site das Nações Unidas e o site do ACNUR. Para mais informações acessar https://nacoesunidas.org/com-assistencia-da-onu-130-venezuelanos-sao-interiorizados-para-mato-grosso-do-sul/ e https://www.acnur.org/portugues/2019/03/29/acnur-venezuelanos-mato-grosso-do-sul/.

Senhora Auxiliadora em Indápolis. Tais indivíduos foram abrigados no Centro Social Rural São Vicente de Paulo, no mesmo distrito, e começaram a trabalhar no dia 30 do referido mês. E, de acordo com dados do Projeto Acolhida, até o dia 7 de maio, eles haviam deixado o espaço de acolhimento.

Já na quarta etapa de interiorização vieram 120 imigrantes venezuelanos, segundo o procedimento padrão de viagem, dos quais 107 foram interiorizados na modalidade de oferta de emprego sinalizada (imigrantes homens, solteiros ou sem esposas) e 13 pessoas na modalidade de reunificação familiar (homens, mulheres e crianças)[35]. O deslocamento deste grupo para Dourados ocorreu em dois dias. O primeiro grupo, com 69 pessoas, chegou em 7 de maio, enquanto o segundo, com 51 pessoas (dentre as quais estavam os interiorizados por reunificação familiar), chegou no dia seguinte. Esses imigrantes foram abrigados no Centro Social Rural São Vicente de Paulo, em Indápolis, distrito de Dourados, e receberam a doção de 120 colchões feita pelo ACNUR. Os indivíduos interiorizados na modalidade de oferta de emprego sinalizada começaram a laborar no dia 13 de maio, e até o dia 28, do mesmo mês, todos já haviam se deslocado para as residências coletivas.

Ao início do processo de reunificação familiar de mulheres, aplica-se a crítica de Sayad à emigração feminina de argelianas para a França, no período compreendido entre 1910 e 1950. De acordo com o autor, com a emigração mais frequente de mulheres, todas as redes de comunicação que os homens criaram para seus negócios e interesses de homens, se duplicavam também em redes femininas, possivelmente menos amplas e menos densas, porém, igualmente ativas e eficientes (entre mãe e filha, entre sogra e nora, entre irmãs etc.) por meio de mulheres ou de mensagens de mulheres para homens, por meio de uma dupla ou mesmo tripla mediação de mulheres (SAYAD, 1998, p. 147).

Em consonância com tais concepções e com base no contexto do processo de interiorização em análise, nota-se a atualidade da crítica de Sayad, pois a maioria dos venezuelanos interiorizados em Dourados, ao longo das etapas até aqui descritas, foi do sexo masculino, demonstrando a constituição de redes de comunicação, inicialmente masculinas, direcionadas ao atendimento de sua busca por empregos e de melhores condições de vida que em Roraima. Contudo, observa-se o desdobramento dessas redes de comunicação masculinas em redes de comunicação femininas, ainda que menos amplas e menos densas, mas igualmente

[35] A quarta etapa de interiorização dos imigrantes venezuelanos foi divulgada em diversos meios de informação locais, dentre os quais se destaca o site do Jornal Capital News. Para mais informações vide: https://capitalnews.com.br/cotidiano/venezuelanos-recebem-acolhimento-em-dourados/329057.

ativas e eficientes, tanto que propiciaram o início da vinda de esposas e filhos dos venezuelanos interiorizados por oferta de emprego sinalizada, por meio do processo de reunificação familiar.

Igualmente, assevera-se que em 08 de maio, uma técnica de registro do ACNUR, vinda de Boa Vista junto com o primeiro grupo da etapa em apreço, realizou, junto com este pesquisador, visitas dirigidas às residências dos venezuelanos interiorizados nas etapas anteriores, a fim de verificar o processo de adaptação deles ao município e ao trabalho, bem como identificar possíveis situações de vulnerabilidade e riscos sociais.

Nessas visitas, observou-se que a maioria dos imigrantes demonstraram já estar adaptados ao município e às atividades laborativas, assim como o fato de uma parcela minoritária deles ter deixado o emprego na Empresa Seara Ltda, e ter sido contratada por outros estabelecimentos empresariais. Constatou-se a manutenção do interesse e da expectativa dos imigrantes em trazerem seus familiares, por meio do processo de reunificação familiar, interesse este que foi demostrado por meio de questionamentos efetuados a técnica de registros do ACNUR sobre os requisitos para participação de tal processo e o andamento dos processos de interiorização por reunificação familiar já em tramite.

Evidenciou-se também o início do processo de migração por redes migratórias, pois em algumas das residências visitadas existiam venezuelanos que vieram de Roraima e de outros estados federativos para Dourados por conta própria, para se unirem a familiares ou amigos interiorizados, bem como, se constatou a ocorrência de uma situação de vulnerabilidade em uma reunificação familiar, a qual é descrita abaixo.

Sobre o processo de migração por redes migratórias, verifica-se serem tais redes definidas como o conjunto de laços interpessoais que ligam migrantes, migrantes anteriores e não-migrantes nos locais de origem ou de destino, por meio de vínculos de parentesco, amizade e conterraneidade (MASSEY, 1988, p. 396). Ademais, as redes migratórias, sob a perspectiva de suas funções sociais, também são definidas como agrupamento de indivíduos que conservam contatos recorrentes entre si, por meio de laços ocupacionais, familiares, culturais ou afetivos. Tais redes são formações complexas que canalizam, filtram e interpretam informações, articulando significados, alocando recursos e controlando comportamentos (KELLY, 1995, p. 219).

Pelo exposto, nota-se que o termo redes migratórias visa destacar a circunstância que muitos indivíduos decidiram emigrar, depois de obterem informações previas, por distintos meios de comunicação, sobre as oportunidades e dificuldades vivenciadas pelos imigrantes já interiorizados. Estes tanto podem prover informações, com relação às perspectivas de emprego e alojamento iniciais, quanto no tocante a recursos, por meio de remessas monetárias destinadas

a financiar e a viabilizar o deslocamento. Com efeito, destaca-se o papel ativo dos emigrados na sociedade de origem, de forma a influenciar o comportamento de novos migrantes em potencial, fomentando ou contendo projetos, expectativas e investimentos futuros (TRUZZI, 2008, p. 203).

Ora, sob uma análise do início do processo de migração de venezuelanos para Dourados, por redes migratórias, evidencia-se a aplicação prática de tais concepções, pois a chegada de venezuelanos por conta própria ou com auxílio de parentes, amigos ou pessoas, com as quais tenham laços de afetividade às residências coletivas dos venezuelanos interiorizados na modalidade de oferta de emprego sinalizada ocorreu devido ao intercâmbio de informações sobre oportunidades de empregos, dificuldades no processo migratório, de alojamentos, assim como em virtude do envio de recursos para custear os deslocamentos e do oferecimento de acolhimento nas moradias.

Nesse sentido, percebe-se que, após a fase de deslocamento dos pioneiros, qualquer processo migratório de massa tende a associar demandas e ofertas de mão de obra. O conceito de redes ressalta que essas duas esferas entram em contato e se concretizam numa teia de relações pessoais, através das quais se dissipam as informações sobre trabalho disponível. São as relações sociais que determinam quem partirá e conseguirá trabalho. Além disso, a informação não se constitui como um bem livre, pois os indivíduos compartilham e têm informações limitadas, sempre dependentes de sua rede de relações. Portanto, sob tal perspectiva, são as redes de relações sociais que organizam oportunidades tanto de partir como de se colocar num novo Estado (TRUZZI, 2008, p. 2010).

Ademais, conforme destaca Sayad (2000, p. 12) sobre as relações sociais de migrantes, toda pessoa é, a princípio, membro de um grupo original e, posteriormente, membro de outros grupos, intitulados de “segundos”, porém, não necessariamente secundários, principalmente no caso da imigração, em que se é, de forma inevitável, membro, de certo modo, da sociedade de imigração e, ainda, de outros grupos, dentre os quais se destacam os grupos dos imigrantes (de mesma origem ou de origem distinta). Consequentemente, em razão do processo de redes migratórias, surgem todos os casos, todas situações e todas as configurações familiares que são distintas da definição estrita da imigração e dos imigrantes pelo trabalho (SAYAD, 1998, p. 70), como evidenciado nas visitas dirigidas às residências dos venezuelanos.

Devido à dificuldade em se ter moradias locadas pelos próprios proprietários, com preços razoáveis e condições de habitação aceitáveis, atrelada ao pequeno lapso temporal entre a chega dos imigrantes da segunda, terceira e quarta etapas de interiorização, os membros do

Projeto Acolhida, novamente, os acolheram em local cedido pela Igreja Católica, em Indápolis. Porém, as demais estratégias de acolhimento foram mantidas.

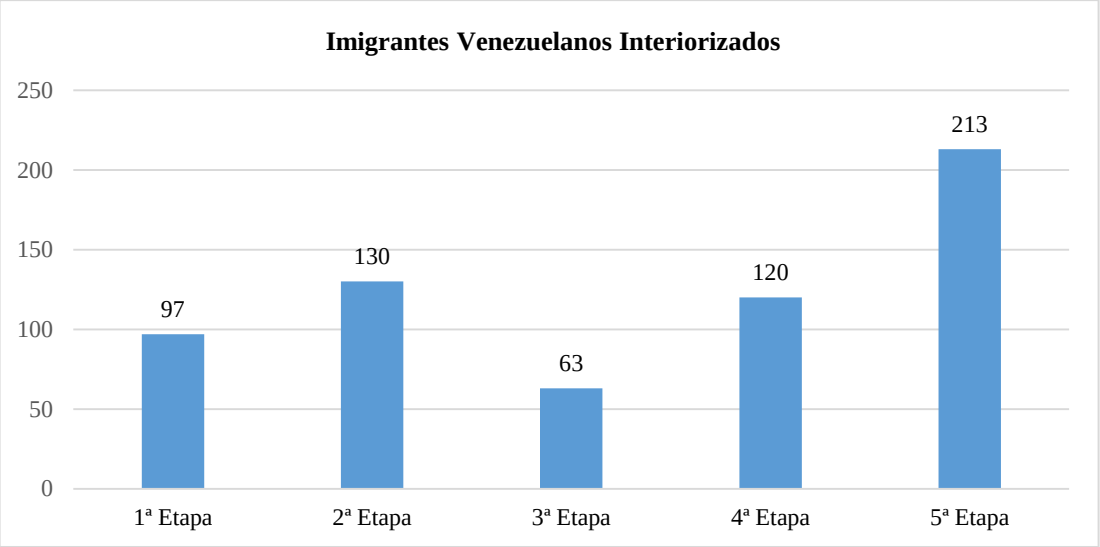
Embora os membros do Projeto Acolhida acreditassem que o referido processo de interiorização havia findado, em 19 de junho, houve uma comunicação do comando da Operação Acolhida, informando sobre uma nova etapa de interiorização exclusivamente por reunificação familiar, composta por 213 imigrantes venezuelanos (homens, mulheres e crianças).

À essa etapa de interiorização, exclusivamente por reunificação familiar para Dourados, pode-se aplicar os ensinamentos de Sayad sobre a crença na exclusividade da imigração laboral argelina para a França, no período compreendido entre 1910 e 1950. Segundo o autor, inexiste imigração autodeterminada de trabalho e exclusivamente de trabalho que não se transforme em imigração familiar, ou seja, no fundo, em imigração de povoamento. (SAYAD, 1998, p. 20). Isto é, a crença que o processo de interiorização para Dourados seria realizado exclusivamente na modalidade de oferta de emprego sinalizada se mostrou equivocada, pois inexiste movimento imigratório exclusivamente autodeterminado de trabalho que não se transforme em movimento migratório familiar.

A quinta etapa de interiorização ocorreu em três dias, seguindo o mesmo padrão de viagem e, em 24 de junho chegou um grupo com 44 pessoas; dois dias depois, outro grupo com 83 indivíduos e, no dia 27 mais um grupo com 86 imigrantes venezuelanos[36]. A recepção dessas pessoas ocorreu na Igreja Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (Mormóns), momento em que lhes foram entregues doações de roupas. E, o gráfico abaixo demonstra a quantidade de imigrantes venezuelanos interiorizada em Dourados, com o apoio do Projeto Acolhida entre os meses de fevereiro a junho de 2019.

[36] A quinta etapa de interiorização dos imigrantes venezuelanos foi divulgada antes de ocorrer nos meios de informação locais com quantidade inferior de participantes efetivos, nos sites dos Jornais Correio do Estado e Enfoque MS. Para mais informações vide: https://www.correiodoestado.com.br/cidades/grupo-de-167-venezuelanos-chega-a-mato-grosso-do-sul-nesta-semana/355507/ e https://www.enfoquems.com.br/noticias/vindos-de-rr-grupo-de-167-refugiados-venezuelanos-chega-a-ms

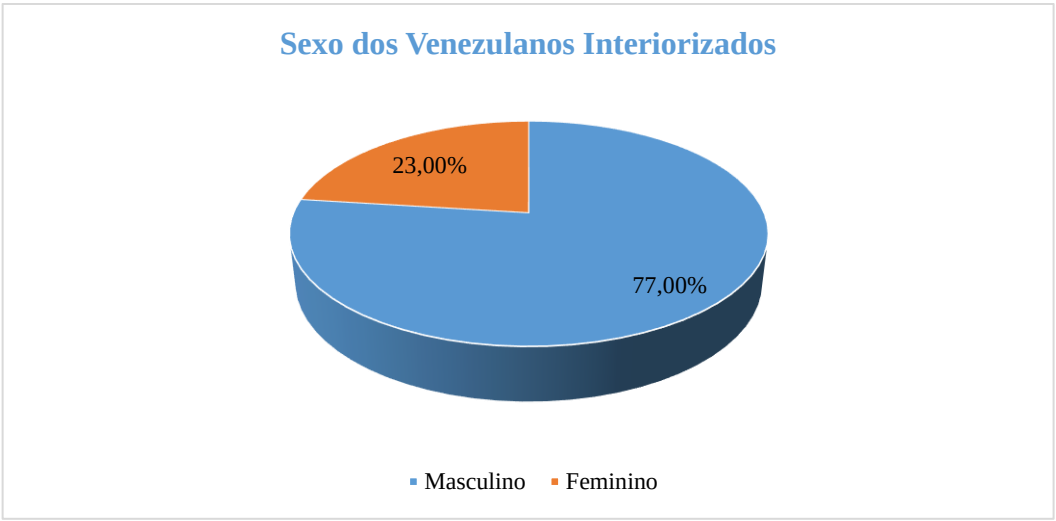
**Gráfico 6 – Imigrantes Venezuelanos Interiorizados pelo Projeto Acolhida.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados coletados das atas do Projeto Acolhida (2020).

Ademais, nota-se que a maioria dos imigrantes interiorizados, na localidade, era do sexo masculino (77%), e apenas 23% era do sexo feminino, ratificando a tendência sobre a predominância do sexo masculino dos participantes do processo de interiorização apresentada pelo Relatório de Movimentos Assistidos sobre a Estratégia de Interiorização dos Venezuelanos, até o fim de junho de 2019. O gráfico abaixo retrata o sexo dos venezuelanos interiorizados em Dourados, durante o período em análise deste estudo.

**Gráfico 7 – Sexo dos Imigrantes Venezuelanos Interiorizados pelo Projeto Acolhida.**

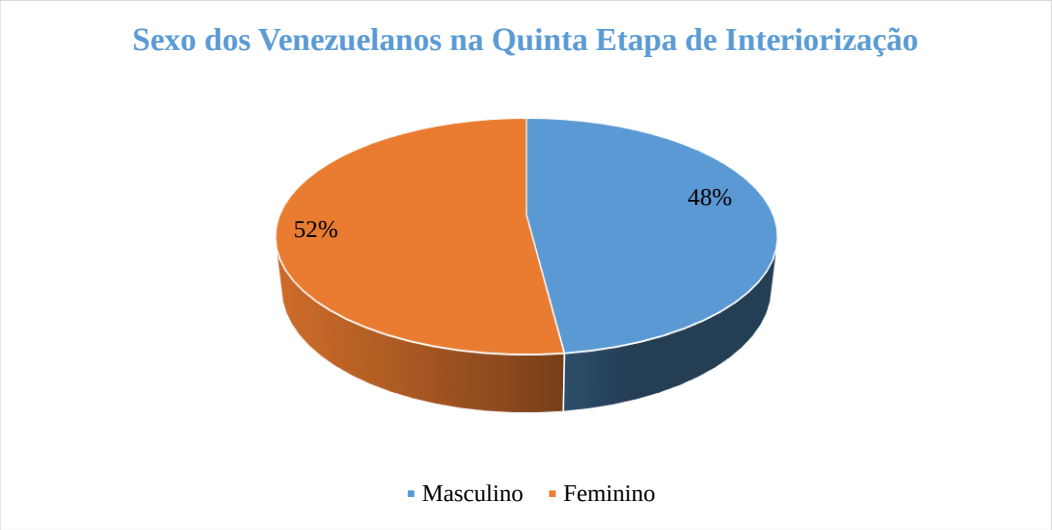



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados coletados do Projeto Acolhida (2020).

Já na quinta etapa de interiorização, por reunificação familiar, a maioria era sexo feminino, perfazendo um total de 52%, e 48% era do sexo masculino, fato que ratifica os

pressupostos teóricos de Sayad (1998, p. 147), sobre a duplicação das redes de comunicação entre homens em redes femininas e a consequente emigração feminina. O gráfico abaixo mostra o percentual referente ao sexo dos imigrantes dessa etapa.

**Gráfico 8 – Sexo dos Venezuelanos Advindos na Quinta Etapa de Interiorização.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados coletados do Projeto Acolhida (2020).

Embora o processo de interiorização desenvolvido em todo o Brasil seja complexo, por envolver atores nacionais, internacionais, organizações governamentais não-governamentais, organizações da sociedade civil, entidades religiosas, empresas e voluntários, e apresente resultados positivos, há que se mencionar, com base na experiência do município de Dourados, alguns pontos a serem melhorados, os quais podem ser comuns a outros munícipios receptores de tal fluxo migratório.

Assim, nota-se que, a partir da quarta etapa de interiorização, houve redução da comunicação entre os atores da Operação Acolhida, em Boa Vista, e os membros do Projeto Acolhida em Dourados. Tal afirmativa é asseverada mediante a ocorrência de um caso de interiorização por reunificação familiar, em que não houve comunicação ou consulta prévia aos membros do Projeto para averiguar se o imigrante realmente tinha condições habitacionais de receber seus familiares.

No caso em apreço, um homem e sua filha, de nove anos de idade, foram residir com seu primo em uma residência habitada por mais 8 homens venezuelanos, sem grau de parentesco; fato que chamou a atenção aos possíveis riscos, aos quais a criança poderia estar exposta, bem como para possibilidade do pai perder a guarda dela, devido às condições inadequadas de habitação. Tal situação de vulnerabilidade foi observada em 08 de maio de

2019, *in loco*, pela técnica de registro do ACNUR e por este pesquisador, e foi alvo de anotações que comporiam um relatório a ser entregue ao ACNUR, por sua própria representante.

Esse contexto demonstrou a fragilidade do processo de interiorização, uma vez que a situação de risco da criança só foi solucionada três meses após a constatação. A solução partiu da iniciativa dos membros do Projeto Acolhida que locaram uma residência para pai e filha, arcaram com o aluguel do primeiro mês e providenciaram trabalho para ele.

Em atenção aos possíveis riscos a que essa criança poderia estar exposta e a consequente fragilidade do processo de interiorização pode-se aplicar a crítica de Arendt sobre a inexequibilidade dos Direitos Humanos devido à sua personificação com os direitos civis. Segundo a autora, os Direitos Humanos, com caráter supostamente inalienável se mostraram inexequíveis, mesmo em Estados cujas constituições se baseavam neles, sempre que surgiam indivíduos que não eram cidadãos de algum Estado soberano (ARENDT, 2012, p. 399).

Apesar de o Estado brasileiro em sua Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – preconizar pela atenção especial às crianças, ao se voltar o foco ao caso citado e as concepções de Arendt, observa-se que a aplicação prévia de tais ditames para resguardar os direitos dessa criança foi inobservada, sobretudo em razão da diminuição de comunicação entre os atores da Operação Acolhida e os membros de Projeto Acolhida.

No que tange ao processo de interiorização por reunificação familiar, os membros do Projeto Acolhida não são responsáveis por verificar se as habitações dos imigrantes venezuelanos, já interiorizados, estão em condições adequadas para receber os familiares. Esse fato ocorre porque o envio da documentação para a vinda de tais familiares não passa pelo Projeto Acolhida, mas é encaminhado diretamente ao Exército brasileiro, por *Whats App*, conforme o informe de reunificação familiar em anexo (documento 1). Fato este que demonstra falhas na comunicação, pois a checagem prévia de tais condições, pelos membros do Projeto, poderia reduzir possíveis infortúnios.

Contudo, a partir da quinta etapa de interiorização dos imigrantes venezuelanos, a falta de comunicação entre o Exército Brasileiro e os membros do Projeto Acolhida se tornou evidente. Essa afirmativa se dá devido à inexistência de reuniões prévias entre ambos para averiguar se o Projeto tinha capacidade para receber e ajudar o novo grupo tal como havia ocorrido nas quatro etapas anteriores, bem como para checar se as casas dos familiares tinham condições mínimas de receber seus respectivos parentes e sobre qual seria a melhor data, tanto para o pessoal da Operação Acolhida quanto para os membros do Projeto Acolhida, para a chegada dos imigrantes venezuelanos em Dourados.

Inclusive, menciona-se o fato de os membros do Projeto Acolhida terem sido avisados sobre as datas da chegada da quinta etapa somente com quatro dias de antecedência. Do mesmo modo, foi possível perceber, na prática, a inexistência de uma divisão clara entre as funções dos membros das Forças Armadas, dos representantes do ACNUR e dos representantes da OIM, diante da ocorrência de alguns imprevistos no encontro das pessoas interiorizadas com seus familiares receptores, demonstrando falhas na cooperação entre as próprias agências do sistema das Nações Unidas e entre elas e as Forças Armadas e o Governo brasileiro.

Além disso, verificou-se o despreparo de alguns dos representantes do ACNUR e da OIM com relação à organização para a conferência *in loco* do número de imigrantes venezuelanos que efetivamente foram interiorizados *(check list*) por reunificação familiar, procedimento este instituído localmente por este pesquisador, assim como no tocante a finalização do processo de recepção desses indivíduos por seus respectivos familiares. Ademais, um representante da OIM deixou o local antes que findasse o processo de recepção pelos familiares. A título exemplificativo dos problemas ocorridos com a quinta etapa de interiorização discorre-se sobre quatro casos específicos.

O primeiro trata-se de uma venezuelana desertora, mãe de um bebê de 8 meses que chegou a Dourados, em 24 de junho, e cujo destino final era o município de Ponta-Porã, local de residência de seus familiares. Após desembarcar na Igreja Jesus Cristo dos Santos dos Últimos dias, à noite, e passar pelo processo de conferência do número de pessoas efetivamente interiorizadas, ela precisava ir ao Terminal Rodoviário de Dourados para verificar qual o horário de ônibus para o seu destino final.

Entretanto, os represente das Forças Armadas que vieram de Boa Vista e os representantes do ACNUR a deixaram sob a responsabilidade dos membros do Projeto Acolhida, que tiveram que cotizar as despesas de refeição e do transporte dessa venezuelana e de seu bebê até Ponta-Porã, pois ela não tinha qualquer quantia pecuniária. O embarque no ônibus foi fotografado por este pesquisador e as imagens enviadas aos representantes das Forças Armadas e do ACNUR, bem como a notificação quanto ao horário de chegada ao destino final.

À luz das concepções de Arendt observa-se que a situação angustiante daqueles que não têm direitos não resulta do fato de não serem iguais perante a lei, mas sim de não existirem mais leis para eles; não de serem oprimidos, mas de não haver nenhuma pessoa que se interesse por eles, nem que seja para oprimi-los (ARENDT, 2012, p. 402).

Assim sendo, constata-se que a situação angustiante, no caso em apreço, não resulta do fato do Estado brasileiro reconhecer essa venezuelana como “igual” aos demais nacionais venezuelanos interiorizados, mas de não haver ninguém mais que se interesse por ela, uma vez

que lhe foi “dado” o direito de participar do processo de interiorização para encontrar com seus familiares, porém não se pensou como se daria a logística de Dourados até Ponta-Porã, denotando o paradoxo da efetivação dos direitos humanos daqueles indivíduos que não são nacionais do Estado brasileiro e a debilidade do processo de interiorização.

O segundo caso foi o de uma adolescente, com faixa etária de 12 a 14 anos, que deixou Boa Vista, acompanhada dos pais, mesmo estando fazendo tratamento para um tipo de câncer, e também chegou a Dourados em 24 de junho. No entanto, não houve qualquer comunicação prévia a respeito do estado de saúde da adolescente, nem da necessidade da continuidade do tratamento aos membros do Projeto Acolhida. Esses só tiveram conhecimento de tal situação depois de dois dias da chegada da adolescente, pois este pesquisador recebeu uma mensagem do representante do ACNUR alertando sobre o estado de saúde da jovem, e a partir daí os membros do Projeto Acolhida tomaram as providências necessárias para a continuidade do tratamento.

Diante da carência de comunicação prévia do estado de saúde dessa adolescente, vê-se ser possível aplicar os pensamentos filosóficos de Arendt sobre o compartilhamento do desdém e da indiferença dos apátridas e refugiados com as autoridades constituídas no tocante a qualquer tentativa das sociedades marginais de impor os direitos humanos em qualquer sentido elementar ou geral (ARENDT, 2012, p. 398). Ou seja, nesse caso específico diante da falta de uma autoridade estatal que reconhecesse essa adolescente como nacional e, portanto, cidadã com todos os seus direitos humanos resguardados, percebeu-se o desdém e a indiferença das autoridades responsáveis pelo processo de interiorização com as condições de saúde dessa jovem e com o possível apoio que os membros do Projeto Acolhida poderiam oferecer a continuidade de seu tratamento de saúde.

Já o terceiro caso se deu na quinta etapa de interiorização e se trata de um senhor, com mais de 60 anos, que deixou Boa Vista após uma intervenção cirúrgica na próstata e fazendo uso de uma sonda urinária, a qual deveria ser retirada após alguns dias. Contudo, inexistiu uma comunicação prévia, sobre o estado de saúde dele e a respeito dos cuidados necessários, aos membros do Projeto Acolhida, os quais tiveram ciência da situação somente após três dias da chegada dele. O conhecimento a respeito do estado de saúde desse senhor, só ocorreu porque o representante do ACNUR, após três dias da chegada dele em Dourados, contatou este pesquisador por mensagem e informou sobre a necessidade da retirada da sonda urinária e da continuidade do tratamento de saúde, sendo tal informação repassada aos demais membros do Projeto Acolhida para que as devidas providências fossem tomadas.

Diante da ocorrência desse caso pode-se aplicar a crítica de Arendt à dificuldade encontrada pelos Estados nacionais ao reconhecimento do refúgio das novas e numerosas categorias de indivíduos perseguidos. Conforme a autora, o surgimento de tal dificuldade se deu quando se percebeu que novas categorias de perseguidos eram demasiadamente numerosas para serem atendidas por uma prática tão oficiosa direcionada a casos excepcionais (ARENDT, 2012, p. 400).

Embora a política pública de interiorização dos imigrantes venezuelanos não vise diretamente reconhecer a condição jurídica de refugiado a nenhum desses indivíduos, observa-se que em sua elaboração há um movimento contrário do observado por Arendt, com a criação de um instituto apto a abarcar as novas e numerosas categorias de perseguidos. Ou seja, a política pública de interiorização brasileira abrange os nacionais venezuelanos de forma geral sem prever a incidência de situações específicas, as quais requerem medidas individualizadas para a assistência e manutenção dos direitos daqueles que apresentem condições de saúde que demandam tratamento específico.

Por derradeiro, o último desses casos diz respeito a um venezuelano que solicitou a OIM a vinda de 33 familiares. A princípio, ele, na quarta etapa de interiorização, já havia solicitado a vinda de 24 familiares. Porém, como os membros do Projeto Acolhida haviam sido previamente consultados sobre as condições financeiras e habitacionais necessárias para receber tal quantidade de pessoas, eles relataram a OIM a parca condição de recepção dele.

Contudo, na quinta etapa de interiorização não houve tal consulta, pois tal solicitação foi feita ao Exército Brasileiro e, por isso, os 33 familiares desse indivíduo, sendo 17 crianças, foram levados para Dourados e recepcionados em uma casa de seis cômodos, na qual apenas duas pessoas trabalhavam e não havia móveis, eletrodomésticos, utensílios e alimentos suficientes e apenas três colchões para 35 pessoas dormirem, fato que evidencia a situação de vulnerabilidade socioeconômica desse grupo familiar[37].

A respeito desse caso de interiorização pode-se estabelecer uma relação com a crítica de Arendt feita à negação dos direitos humanos aos refugiados e apátridas compelidos a deixarem seus Estados de origem e que buscavam se reintegrar em uma comunidade nacional em sua própria comunidade nacional. Segundo a autora, quanto mais se lhes negava o direito

[37] Esse caso ainda foi exposto pela Procuradora do Ministério Público do Trabalho de Mato Grosso do Sul, Senhora Cândice Gabriela Arósio na Oficina Preparatória para a Rede Local, ocorrida em 16 de outubro de 2019 em Campo rande, na Atuação em Rede: capacitação dos atores envolvidos no acolhimento, na integração e na interiorização de refugiados e migrantes no Brasil, sediada no prédio do Centro Universitário Unigran Capital.

sob qualquer forma, mais se destinavam a buscar a reintegração numa comunidade nacional, em sua própria comunidade nacional (ARENDT, 2012, p. 397).

Com base em tais ensinamentos depreende-se que embora esse imigrante venezuelano tivesse convicção de que sua residência não tinha condições de abrigar todos os seus familiares, ele, mesmo assim, optou por omiti-las e solicitou a vinda desses com o escopo de reunir seu grupo familiar e de se integrar novamente com ele. Além disso, menciona-se a possibilidade desse imigrante ter solicitado a vinda de seus familiares em atenção às possíveis situações de violações de direitos humanos e de riscos sociais a que seus familiares pudessem estar submetidos em Boa Vista, em razão das estruturas de abrigo, construídas pela Operação Acolhida, não serem suficientes para atender a todos os venezuelanos.

Esse caso só foi solucionado porque os representantes locais da ONG AFS Intercultural Brasil tomaram conhecimento da situação desses venezuelanos e "apadrinharam" essa residência, auxiliando esses indivíduos com as doações de roupas, colchões, eletrodomésticos, utensílios domésticos e alimentos arrecadados na campanha do mês dos refugiados.

Para além desses casos, nas visitas dirigidas às residências dos venezuelanos que receberam seus familiares, feitas pelo representante do ACNUR, vindo na referida etapa de interiorização, e por este pesquisador, no dia 25 de junho de 2019, constatou-se a superlotação de algumas habitações, a carência de eletrodomésticos essenciais, como fogão e geladeira, a falta de colchões e de alimentos suficientes para os moradores. Ademais, verificou-se possíveis situações de vulnerabilidade e de risco, principalmente no tocante às meninas, às adolescentes e às mulheres que passaram a residir com muitos parentes do sexo masculino e os seus respectivos amigos, bem como observou-se uma parcela minoritária de residências em condições de recepcionar os familiares interiorizados.

A constatação das condições precárias de habitação de uma parcela dos imigrantes venezuelanos interiorizados por reunificação familiar e às situações de vulnerabilidade e de riscos sociais, aos quais se encontram submetidos, permite estabelecer uma relação com a crítica de Arendt sobre os indivíduos expulsos da humanidade. De acordo com a autora, somente em uma humanidade completamente organizada, a perda do lar e da condição política de um homem pode equivaler à sua expulsão da humanidade (ARENDT, 2012, p. 404).

Ora os imigrantes venezuelanos, ao deixarem seu Estado de origem, perderam seus lares e, consequentemente, o direito a voz e ao pertencimento a uma comunidade política. E, ao migrarem para o Brasil, se depararam, após fevereiro de 2018, com a principal medida adotada pelo governo brasileiro para lhes auxiliar, ou seja, o processo de interiorização. No entanto, tal processo, em razão de suas fragilidades e da inexistência de uma política migratória, é incapaz

de evitar que os indivíduos interiorizados continuem em situações de vulnerabilidade e de riscos sociais, bem como de lhes assegurar o pleno gozo de seus direitos humanos e de tornar sua opinião significativa e sua ação eficaz, expulsando-os, portanto, da humanidade.

Corrobora com essa discussão sobre as condições precárias de habitação de uma parcela dos venezuelanos interiorizados por reunificação familiar e aos riscos sociais a que se encontram submetidos em razão disso, Sayad (1998) ao discorrer sobre o paradoxo da habitação sempre provisória dos imigrantes. Conforme o autor, ao residente provisório por definição, ou seja, o imigrante só deve ser alojado de modo provisório; trabalhador pobre só deve ser instalado pobremente. Contudo, considerando-se que o caráter provisório do imigrante e de sua imigração são somente uma ilusão coletivamente mantida, ele permite a todos que se sintam contentes, com a habitação precária, degradada e degradante que se confere ao imigrante. Isso denota até que ponto a dissimulação, que se encontra no próprio princípio da manutenção da imigração, é necessária. Todavia, quando a imigração deixa de ser provisória e a habitação provisória ainda é mantida, permanece a ilusão do provisório que possibilita ocultar o paradoxo de uma habitação para sempre provisória (SAYAD, 1998, p. 78).

Isto é, o Governo Federal ao ter ciência da depauperação constante das condições humanitárias da Venezuela desde 2015, optou por adotar medidas mais incisivas, a partir de março de 2018, as quais culminaram no processo de interiorização dos venezuelanos, porém, de forma dissociada da criação de uma política migratória nos três níveis federativos de curto, médio e longo prazo e da realização de convênios públicos para a transferência de recursos entre os entes federados. Posicionamento esse que desconsidera que a situação do Estado venezuelano não será resolvida em um curto prazo e, portanto, a permanência desses imigrantes nos municípios de acolhida não será provisória.

Diante disso, nota-se a propagação da ilusão coletiva sobre o caráter provisório do imigrante e de sua imigração pelo Governo Federal, o qual, devido a inexistência de uma política migratória, permite que a sociedade brasileira seja ludibriada com informações sobre a interiorização e sinta-se satisfeita com as ações governamentais, ainda que os venezuelanos sejam alojados em habitações precárias, degradas e degradantes. Essa situação mostra o quão necessário é a dissimulação que se encontra não só no próprio princípio da manutenção da imigração, mas também no processo de interiorização sem comunicação formal prévia aos órgãos municipais e estaduais competentes. Contudo, quando a permanência dos venezuelanos deixa de ser provisória, mas a habitação continua sendo esta, a ilusão do provisório propicia o ocultamento do paradoxo de uma habitação para sempre provisória, degradante e degrada.

Do mesmo modo, pondera-se que o líder do Projeto Acolhida e um representante do Comando Militar do Oeste (CMO) e da própria Operação Acolhida, se reuniram com o principal assessor da autoridade governamental de Dourados, antes da primeira etapa de interiorização, para solicitar apoio da Prefeitura Municipal, mas não obtiveram êxito, pois o poder público local não auxiliou nas três etapas iniciais de interiorização, conforme consta em ata da reunião ordinária ocorrida em 08 de março de 2019, constando em ata (PROJETO ACOLHIDA, 2019).

O auxílio da Prefeitura Municipal de Dourados ocorreu somente na quarta etapa de interiorização, por meio da doação de 60 colchões e de duas visitas da Secretária Municipal de Assistência Social, em conjunto com três assistentes sociais no Centro Social Rural São Vicente de Paulo, em Indápolis, nos dias 7 e 8 de maio, visitas estas presenciadas por este pesquisador.

Nessas visitas, as assistentes sociais coletaram dados de 120 imigrantes venezuelanos para cadastrá-los no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), destinado à população de baixa renda, bem como divulgaram a forma de atuação e localização dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), dos Centros Especializados de Assistência Social (CREAS) e dos Centros de Referência Especializados para a População de Rua (CENTROS POPs).

Ademais, os representantes do Projeto Acolhida, junto com o representante do CMO e da Operação Acolhida, buscaram auxílio do Ministério do Exército – Comando da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada de Dourados, antes da primeira etapa de interiorização, porém, a resposta foi negativa para as quatro primeiras etapas.

Isso ocorreu em razão da falta de uma comunicação formal do comando da Operação Acolhida para o CMO de Campo Grande e do repasse dessa para o Ministério do Exército – Comando da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada de Dourados. Com efeito, só houve o apoio local dos membros do Exército na quinta etapa de interiorização, os quais atuaram com um micro-ônibus e duas vans na logística de distribuição dos imigrantes venezuelanos aos respectivos endereços de seus familiares.

Tal atuação dos membros do Exército local foi testemunhada por este pesquisador, o qual ficou responsável pela checagem prévia, a cada uma das novas etapas de interiorização, se o Comando da Operação Acolhida havia repassado a solicitação de ajuda formal para o CMO de Campo Grande e se este a havia direcionado para o Ministério do Exército – Comando da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada de Dourados, possibilitando, desta forma, a atuação dos militares locais na logística de distribuição dos imigrantes.

Registre-se, ainda, que o apoio logístico fornecido pelos militares locais se mostrou útil, porque os membros do Projeto Acolhida não dispunham de qualquer veículo capaz de

comportar um grande número de pessoas; a maioria dos venezuelanos, já interiorizados, não tinha meios de transporte próprios para buscar os seus familiares e; o sistema de transporte público douradense ser precário.

Sob uma análise reflexiva, à luz pressupostos filosóficos de Arendt, pode-se relacionar a carência de apoio da Prefeitura Municipal e do Exército local em quase todas as etapas do processo de interiorização em Dourados com o descrédito e falta de apoio dos estadistas e dos partidos políticos europeus, durante a ocorrência dos dois conflitos armados mundiais, sobre a necessidade de incorporar em seus programas uma declaração de direitos humanos, pois naquela época esta era defendida por figuras marginas. Segundo a autora, nenhum estadista, nenhuma figura de importância política os levava a sério; e nenhum dos políticos liberais ou radicais da Europa achava necessário incorporar aos seus programas uma nova declaração de direitos humanos (ARENDT, 2012, p. 398).

Embora o processo de interiorização desses imigrantes não represente a necessidade da edição de uma nova declaração de direitos humanos, ele é vislumbrado pelo governo brasileiro como a principal solução para auxiliar essas pessoas e, portanto, se constitui como uma política pública que carece do apoio das três esferas federativas brasileiras, bem como, no caso em apreço, do Exército. Assim sendo, a falta de auxílio da Prefeitura Municipal e do Exército local, devido à inexistência de comunicação interna, denotou que as ações do Governo Federal, no tocante ao processo de interiorização, em âmbito local, são vislumbradas como marginais e de diminuta importância.

Além das dificuldades acima expostas, também se verificam outras como a necessidade de uma política migratória nos três níveis federativos; a carência de uma política de integração local de imigrantes e refugiados e o desenvolvimento de campanhas contra a xenofobia[38], pois os venezuelanos de Dourados eram/são vistos como os invasores e tomadores de empregos de brasileiros.

A xenofobia da população douradense contra os imigrantes venezuelanos pode ser observada, por este pesquisador, em distintos momentos, ainda que às vezes de maneira explícita ou sutil, com relação à contratação desses indivíduos pela Empresa Seara Ltda. No entanto, ela passou a ganhar maior notoriedade após a chegada da quinta etapa de imigrantes venezuelanos interiorizados, momento no qual tal fluxo migratório, aos olhos da sociedade local, se tornou mais expressivo, superando, inclusive, o período de análise deste estudo.

[38] Conforme o Glossário Sobre Migração (OIM, 2009) a xenofobia é compreendida como uma atitude, preconceito ou comportamento que rechaça, exclui e, frequentemente, menospreza pessoas com base na percepção de que são estranhas e estrangeiras no tocante à comunidade, à sociedade ou à identidade nacional.

Assim, nota-se que os ataques xenofóbicos contra os venezuelanos foram propagados em distintos meios midiáticos, posteriormente a 5 de julho de 2019, como aqueles registrados no Grupo *Reclame Aqui Dourados*, da rede social *Facebook* e em matérias jornalísticas do Jornal *Dourados Agora*.

Na rede social *Facebook* uma senhora, em 18 de julho de 2019, narrou ter visto um venezuelano no semáforo da Rua Nelson de Araújo com a Avenida Weimar Gonçalves Torres, com um cartaz pedindo ajuda. E indagou se existia algum órgão da Prefeitura de Dourados ou do estado de Mato Grosso do Sul que pudesse oferecer moradia provisória ao venezuelano até que conseguisse trabalho. E concluiu seu comentário com o seguinte questionamento: "Porque se não existe uma forma de ajudar, por que então deixar os venezuelanos entrarem no País?". A postagem denota a preocupação dessa senhora em conseguir ajuda para esse imigrante e, simultaneamente, expressa a falta de informação da população local, e até mesmo, da população brasileira sobre os direitos dos imigrantes, o direito de solicitar refúgio e a respeito da base principiológica na Lei nº 13.445/17 – nova Lei de Migração.

Com relação às matérias jornalísticas, observa-se que o Jornal *Dourados Agora*, em matéria divulgada em 10 de setembro de 2019, noticiou à população local que um venezuelano, de 26 anos, foi preso em flagrante após assediar sexualmente uma médica do Posto de Saúde, localizado no bairro Parque das Nações I (DOURADOS AGORA, 2019). No caso em apreço o enfoque da matéria jornalística não foi dado à prática do crime de assédio sexual, mas à nacionalidade do indivíduo que o perpetrou. A forma como a notícia foi divulgada pelo citado meio midiático permite inclusive a formulação de três questionamentos: a) se o tal ato criminoso fosse cometido por um brasileiro sua nacionalidade também estaria explicita?; b) os douradenses não cometem crimes de assédio sexual?; c) estaria correto fomentar associação da prática de assédio assexual com a nacionalidade do indivíduo que perpetrou tal crime?

Mediante a visão xenofóbica da população local em relação aos venezuelanos, constata-se a atualidade da crítica de Arendt à perseguição sofrida pelos judeus, considerados os novos refugiados por terem nascido na raça errada. De acordo com a autora, os novos judeus não eram perseguidos por algo que tivessem feito ou pensado, mas em razão daquilo que imutavelmente eram, nascidos na raça errada (ARENDT, 2012, p. 400).

Ou seja, se as vagas de empregos da Empresa fossem ocupadas por brasileiros vindos de outras regiões, eles provavelmente não sofreriam discriminação ou seriam vistos como invasores ou tomadores de empregos dos douradenses. No entanto, como tais vagas foram preenchidas pelos venezuelanos, eles se tornam vítimas de xenofobia, devido ao fato de serem imigrantes venezuelanos.

Corrobora com tais assertivas Sayad (1998, p. 16) ao asseverar que o imigrante só existe, de fato, na sociedade que assim o denomina a partir do instante no qual atravessa suas fronteiras e pisa no seu território; o imigrante "nasce" nesse dia para a sociedade que assim o intitula. Desse modo, ela se erige o direito de desconhecer tudo o que é anterior a esse momento e a esse nascimento. Ou seja, os venezuelanos só passaram a existir de fato para a sociedade douradense, que passou a denominá-los de imigrantes, a partir do instante em que foram interiorizados em Dourados; nasceram nesse dia para o corpo social local. Assim sendo, a sociedade douradense se arvorou o direito de desconhecer todas as mazelas e violações de diretos humanos a que esses indivíduos foram submetidos em seu Estado de origem e antes de serem interiorizados na citada localidade.

Ainda é perceptível a carência de informações dos órgãos prestadores de serviços públicos sobre os direitos dos imigrantes; a necessidade de cursos de Língua Portuguesa como língua de acolhimento; a existência de burocracia e de altas taxas para a revalidação de diplomas de cursos de nível superior (que variam de cento e setenta reais a sete mil reais); a falta de vagas em creches e em instituições de ensino públicas para as crianças venezuelanas interiorizadas e; o desemprego dos indivíduos interiorizados majoritariamente por reunificação familiar e minoritariamente por oferta de emprego sinalizada.

No que tange ao desemprego de uma quantidade expressiva de venezuelanos interiorizados tanto por reunificação familiar quanto por oferta de emprego sinalizada, observa-se, sob a perspectiva de Sayad (1998, p. 55), existir uma dificuldade, não apenas de caráter técnico, de se definir o desemprego no caso do imigrante, uma vez que o trabalho condiciona toda a existência dele, mas também de pensar a conjunção do imigrante e do desemprego, visto que aquele só existe em virtude do trabalho. Isso sem mencionar o fato de tal situação ser propriamente impensável, pois a dificuldade se encontra na conciliação de dois objetos inconciliáveis: desempregado e imigrante ou o não-trabalho com o que só se concebe e só existe pelo trabalho.

Em consonância com essas assertivas, pode-se afirmar que o desemprego de uma parcela expressiva de imigrantes venezuelanos, a princípio interiorizados em sua maioria para trabalhar na indústria citada, tem chamado a atenção da população douradense devido ao conhecimento das dificuldades econômicas e das situações de vulnerabilidade enfrentadas por tais indivíduos, suscitando, inclusive a formulação de críticas à política pública de interiorização brasileira e a carência de interlocução governamental entre os três níveis

federativos[39]. Tais circunstâncias, denotam, ainda que indiretamente, as dificuldades de integração desses imigrantes na sociedade douradense. Assim, discorrer-se-á, na próxima subseção seção sobre os aspectos da integração local desses inidívídios.

### 4.3.2 Aspectos da integração dos imigrantes venezuelanos em Dourados – MS.

Conforme Bervian e Rosso (2013, p. 230), a imigração se constitui como um fenômeno social, o qual é protagonizado por indivíduos que, por distintos motivos, inserem-se em outros Estados e permitem que suas histórias sejam modificadas a partir de tal experiência. Ao chegar em um novo Estado, os imigrantes buscam se estabelecer e criar novas formas para reconstruírem suas vidas e as políticas públicas desempenham um importante papel nesse processo.

A cidade figura como o elemento central na experiência de vida do migrante, pois é nela que se inicia a integração em uma nova sociedade e a construção de autonomia do migrante enquanto cidadão local. Independentemente do *status* migratório do indivíduo (se migrante ou refugiado) a temática da integração local é utilizada para tratar sobre o momento após sua chegada, a recepção e o acolhimento em uma nova comunidade, a qual pode ter uma realidade social, econômica, política e cultural, até então desconhecida pelos novos residentes.

Conforme o ACNUR (2020), a integração local é um processo complexo e gradual, com dimensões legais e econômicas, sociais e culturais que institui demandas consideráveis ao indivíduo e a sociedade que o acolhe[40]. Além disso, o ACNUR também vislumbra a integração em um Estado de asilo como uma das soluções duradouras, por meio das quais os refugiados podem reconstruir suas vidas[41].

Não há um entendimento universal sobre o termo integração local, sendo que os significados podem variar conforme o Estado e o decurso temporal, dependendo de um

---

[39] É importante ressaltar que durante o período de análise deste estudo não existiam venezuelanos desabrigados pedindo esmolas nas ruas de Dourados. Contudo, com o aumento desse fluxo migratório no munícipio devido as oito etapas posteriores do processo de interiorização, ocorridas nas modalidades de reunificação familiar e de reunião social, ao processo de migração independente auxiliado por redes migratórias, ao fato de alguns venezuelanos que vieram nas quatro primeiras etapas terem perdido seus empregos e às dificuldades para a obtenção de vagas de empregos, se tornou comum ver venezuelanos pedindo esmolas nos principais cruzamentos de Dourados e dormindo nas ruas, como tem sido divulgado pelos meios de informação locais, dentre os quais se destaca o Jornal Dourados News. Para mais informações vide: http://www.douradosnews.com.br/dourados/dourados-venezuelana-cidade-foi-a-que-mais-recebeu-refugiados-no/1110031/.

[40] Para mais informações acessar: https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/integracao-local. Acesso em: 08 de dez. de 2019.

[41] Para mais informações acessar: https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras. Acesso em: 08 de dez. de 2019.

julgamento pautado em interesses, valores e perspectivas. O estudo a respeito da vivência de refugiados em uma nova sociedade teve início em 1950, e Castles *et al.* (2002) desenvolveram um glossário dos termos alternativos que já foram utilizados, mas não satisfazem todas as perspectivas e formatos relacionados à integração de migrantes e refugiados em uma nova sociedade de acolhida. Como exemplos, os autores citam os seguintes termos: adaptação, assimilação, aculturação, estabelecimento, inserção, incorporação, exclusão e inclusão.

Apesar do termo assimilação estar consubstanciado na Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, a comunidade internacional não compactua com a concepção de que os refugiados devem deixar de lado sua cultura e adquirir os hábitos do novo Estado. A integração local não se constitui como um processo de assimilação por parte dos refugiados nas sociedades em que encontrem asilo. Em razão disso, defende-se a utilização do termo integração local, de forma a respeitar suas identidades e para que eles possam viver em harmonia inseridos em uma nova sociedade (CRISP, 2004). Nesse sentido, ao abordar a construção história sobre o termo Kuhlman desenvolve uma definição ampliada sobre a temática, como se constata no seguinte excerto:

> A integração pode então ser entendida como um processo de adaptação em que os migrantes mantêm a sua própria identidade, mas tornam-se parte da sociedade de acolhimento, na medida em que a população de acolhimento e os refugiados podem viver juntos de uma forma aceitável (KUHLMAN, 1991, p. 7, tradução nossa).

Ademais, Castles *et al*. (2002), ao problematizarem o emprego do termo integração, identificam o desenvolvimento de duas formas distintas. Inicialmente, consistiria em um processo unilateral dos migrantes e refugiados se adaptarem ao modo de vida social e cultural da sociedade de acolhida. Posteriormente, como um conceito ampliado, o processo é considerado como bidirecional, com a modificação de valores, regras e comportamentos dos migrantes e refugiados e também da sociedade. Essa segunda definição "inclui o reconhecimento do papel da comunidade étnica e a ideia de que padrões sociais mais amplos e valores culturais podem mudar em resposta a migração" (CASTLES *et. al*, 2002, p. 116, tradução nossa).

A reflexão sobre integração pressupõe explorar questões como identidade, pertencimento, reconhecimento e auto respeito. Os autores defendem a utilização do conceito de integração de forma genérica, considerando que o processo é permeado por diversas esferas, com velocidades, trajetórias e resultados variáveis. Ou seja, a própria amplitude do processo de integração faz com que sua definição seja imprecisa. A integração dos recém-chegados a uma

sociedade ocorre em todos os níveis e em todos os segmentos da sociedade, envolvendo uma ampla gama de atores sociais, como, funcionários públicos, tomadores de decisão, empregadores, funcionários sindicais, colegas de trabalho, prestadores de serviços, vizinhos, e etc. E os imigrantes e os refugiados desempenham um importante papel no processo de integração (CASTLES *et al.*, 2002, p. 116).

Desse modo, constata-se que a integração local diz respeito ao processo que se desenvolve quando o refugiado passa a interagir em um novo contexto, no Estado de destino, na sociedade de acolhida (MOREIRA, 2014, p. 88). Ao versar sobre políticas públicas relacionadas à migração e ao refúgio, Lussi (2015) afirma que:

> Homens e mulheres migrantes apontam para um bem-estar que não se refere à igualdade, mas à mesma dignidade e garantia de direitos, na alteridade de situações e de condições que as políticas públicas não conseguem incluir se não considerarem as desigualdades de fato (LUSSI, 2015, p. 143).

Em consonância com essas concepções, o conceito de integração adotado neste estudo não se configura como um processo unilateral por parte dos migrantes e refugiados, os quais supostamente deveriam aceitar a nova realidade encontrada no Estado de destino e se encaixarem nessa estrutura social e cultural. Em razão disso, enfatiza-se que os migrantes e refugiados devem ser considerados como sujeitos partícipes de tal processo, tendo a oportunidade de corroborar, interagir e compartilhar suas experiências na nova sociedade, e de serem acolhidos com respeito as suas diferenças culturais e sociais.

Conforme Castles *et. al.* (2002, p. 130), a integração não pode ser vislumbrada como "um processo singular, universal, sequencial em etapas e ritmado regularmente, ao qual todos os imigrantes e refugiados são expostos". Portanto, a integração é um processo dúplice, pois, exige, ao mesmo tempo, a adaptação do recém-chegado e da sociedade de acolhida. O sucesso da integração ocorre quando a sociedade de acolhida oferece acesso a empregos e serviços e aceita o imigrante na integração social. Sobretudo em uma sociedade democrática, a integração pressupõe a aquisição e o gozo de direitos legais e políticos pelos novos integrantes da sociedade, a fim de que se tornem parceiros em paridade de igualdade (CASTLES *et. al.*, 2002, p. 117).

Corrobora com essa descrição do processo de integração outros autores que discorrem sobre as dimensões, domínios de atuação e áreas de interesse centrais para o acolhimento de migrantes e refugiados em uma sociedade de acolhida. Segundo Crisp (2004) existem três dimensões para a integração local de refugiados: o processo legal (com o reconhecimento de

seus direitos pelo Estado de acolhida, os quais podem levar a posterior aquisição de residência permanente e da nacionalidade); o processo econômico (com o estabelecimento de meios de subsistência, de forma a torná-los menos dependentes da ajuda estatal ou da assistência humanitária); e o processo social (a fim de que possam viver entre e com a população anfitriã, sem sofrer discriminação pelas autoridades ou indivíduos da sociedade).

De acordo com o autor a integração local tem natureza multidimensional e se caracteriza como um processo de construção real e prático. A título exemplificativo da possibilidade do processo de integração em seu nível máximo, menciona-se a aquisição de nacionalidade do Estado de asilo pelo refugiado, caso este assim deseje. No entanto, há outras formas de se encontrar alto nível de integração local, como, por exemplo, quando um refugiado pode exercer seus direitos no Estado de acolhida, ser autossuficiente economicamente e sem necessariamente adquirir outra nacionalidade (CRISP, 2004).

Segundo Pennix (2005), a integração local se inicia com a chegada no novo Estado, porque desde esse instante o refugiado busca por um lugar nessa sociedade. Para o autor, o processo de integração tem dois sentidos; um físico (moradia, emprego, renda, acesso a instalações de saúde e educação) e outro sociocultural. Em razão disso, o autor propõe a ligação entre integração local e o conceito de cidadania, discutindo três dimensões: cidadania jurídica e política; cidadania socioeconômica; e cidadania cultural e religiosa. Com efeito, advoga-se a utilização dessas dimensões para avaliar as políticas de integração desenvolvidas tanto por governos nacionais como locais.

A primeira dimensão, analisada pelo autor, diz respeito a qual estágio os migrantes são membros da sociedade com pleno direito político, se têm o direito à residência garantido, e também sobre até que ponto os migrantes têm direitos e deveres formais reconhecidos, e se esses são diferentes dos nacionais do Estado de acolhida. A segunda dimensão diz respeito aos direitos na esfera socioeconômica, independentemente de os migrantes adquirirem nacionalidade ou não, ou seja, o direito e acesso de tais indivíduos ao mercado de trabalho, assistência social, seguridade social, dentre outros. Já a terceira dimensão versa sobre direitos culturais e religiosos, se na comunidade anfitriã os migrantes e refugiados são respeitados em suas diferenças e se podem se reunir como grupos culturais, étnicos e religiosos (PENNIX, 2005).

Além disso, Pennix (2005) elenca a cidadania socioeconômica como prioritária, pois envolve o acesso ao mercado de trabalho, à educação, à habitação e à saúde, devendo ser atendida na integração local a curto prazo. Ao passo que as outras dimensões (política, cultural e religiosa) são consideradas como indispensáveis para a integração local a longo prazo.

Igualmente, percebe-se que Castles *et al*. (2002) também dividem o processo de integração local em aspectos de curto e longo prazo e consideram que tal processo se inicia desde o momento de chegada, o qual pode influenciar outros aspectos posteriormente.

Observa-se, ainda, que as políticas de integração são desenvolvidas em todos os níveis, do nível local (governo local e cidades), nacional (Estados) e internacional. Inclusive, ressalta-se a importância da interação em nível local, "já que esse é o nível em que tais políticas têm de ser implementas e são sentidas, principalmente, tanto pelos próprios imigrantes quanto pelas partes da sociedade que são as mais afetadas pela imigração (PENNIX, 2005, p. 137, tradução nossa).

Posteriormente, Ager e Stang (2008) também propuseram dimensões para avaliar a geração e a manutenção da integração de refugiados e migrantes em comunidades locais. Tais autores avaliam o processo de integração local a partir da análise de quatro temas, divididos em domínios relevantes, e a avaliação deve ser adaptada ao cenário local encontrado na sociedade de acolhida, como se constata no seguinte excerto:

> Os principais domínios da integração são propostos relacionados a quatro temas globais: conquista e acesso nos setores de emprego, habitação, educação e saúde; exercício e prática em relação à cidadania e direitos; processos de conexão social dentre grupos dentro da comunidade; e barreiras estruturais relacionadas a essa conexão social quanto à língua, à cultura e ao ambiente local (AGER; STRANG, 2008, p. 166, tradução nossa).

Por outro lado, ao analisar a extensa conceitualização do processo de integração local, Moreira (2014, p. 89-90) sintetiza as esferas de tal processo sob o enfoque social, cultural, étnico, religioso, econômico, político, psicológico e espacial. Conforme a autora, a integração deve ser compreendida como um termo abrangente, justamente por abarcar um complexo de processos em múltiplas esferas, cada qual tendo sua própria forma de operação e significado, desenvolvendo-se em temporalidades e trajetórias que lhes são peculiares e produzindo resultados variáveis.

Ao se considerar a integração local como um processo complexo permeado por fatores múltiplos, dentre os quais se destacam os socioeconômicos, culturais e políticos, evidencia-se a necessidade de se propiciar ao refugiado oportunidades de emprego, moradia, aprendizado do idioma do Estado de acolhida, utilização dos serviços públicos de saúde e educação e a construção de relações sociais com outros membros da comunidade local (MOREIRA, 2014, p. 93).

Em consonância com as concepções desses autores sobre o processo de integração local e seus distintos aspectos, domínios, áreas ou esferas a serem trabalhados, constata-se existir ainda a etapa de identificação dos atores envolvidos em tal processo, quais sejam: os imigrantes com peculiaridades próprias e níveis distintos de esforço e adaptação e a sociedade de acolhida com suas características e variadas reações a esses recém-chegados. É a interação entre tais atores que estabelece o direcionamento e os resultados intermediários e finais do processo de integração (PENNIX, 2005, p. 142).

Segundo Moreira (2014, p. 90), a integração ocorre enquanto um processo a partir dos atores que a realiza e das áreas que são trabalhadas. "Quem define o que significa integração? Ou seja, quais atores prevalecem em estabelecer seu conteúdo e semeá-lo discursivamente, bem como quais esferas são privilegiadas a partir dessa interpretação". Desse modo, a autora ressalta ser preciso pensar a integração levando-se em consideração os agentes e as políticas públicas desenvolvidas, bem como uma expansão da participação ativa dos migrantes e refugiados nas decisões, pois podem corroborar na discussão apontando seus interesses durante o processo de integração.

No entanto, Pennix (2005, p. 142) identifica a sociedade e os próprios migrantes como atores desiguais nesse processo, pois contam com recursos e força política diferentes. Com efeito, nota-se que na sociedade de acolhida, a estrutura organizacional e a reação aos recém-chegados são muito mais decisivas para o resultado do processo de integração local. As políticas de integração compõem arranjos institucionais de uma sociedade, principalmente, porque dever-se-ia defini-las de forma ampla, a fim de incluir políticas gerais e seus efeitos sobre os imigrantes, e políticas especificamente direcionadas para integração desses indivíduos.

O autor ainda apresenta uma discussão sobre a influência de processos políticos sobre a integração local de migrantes e refugiados, ao asseverar que:

> As formas que tais políticas podem tomar na prática dependem muito sobre os arranjos institucionais existentes em sociedades receptoras e sobre a vontade política de mudá-las, para gradualmente torná-las mais inclusivas. [...] Políticas de integração (locais) devem seguir estratégias e táticas que envolvem os parceiros no processo de integração em diferentes níveis. [...] Devem definir o processo de integração como 'aberto', deixando espaço para uma sociedade mais diversificada, mas coesa em resultado. A diversidade alcançada deste modo não é nem predeterminada e estática, mas negociada, compartilhada e mutável. (PENNINX, 2005, p. 144, tradução nossa).

Ademais, o estudo sobre as políticas de integração deve levar em consideração a participação de migrantes de forma ativa, assim como a possibilidade de novas formas de diversidade. É necessário, portanto, a realização de um trabalho para que as cidades e estados

possam enxergar e aproveitar o potencial das migrações. A viabilidade de políticas de integração, a longo prazo, depende de fatores como: a configuração institucional presente para a construção de políticas; o estabelecimento de metas realistas e o reconhecimento e participação dos próprios migrantes nesse processo (PENNIX, 2005).

Corrobora com tal discussão, sob o enfoque do tema das migrações e das políticas públicas em âmbito brasileiro, Lussi (2015, p. 142) ao ponderar que as respostas de políticas públicas aos desafios das migrações e do refúgio precisam ser interdisciplinares, integradas, contextualizadas, aptas a reconhecer e assumir a complexidade que o tema exige, sem simplismos, a assegurar o acesso aos direitos garantidos a todos os indivíduos, a responder às diferenças, a fim de que não se tornem desiguais e discriminatórias.

No tocante aos atores e sua atuação em políticas públicas, observa-se que esses podem ser indivíduos ou grupos que desempenham papel no âmbito político, sendo relevantes no processo de uma política quando conseguem influenciar o conteúdo e os resultados. Dentre as atividades sob a responsabilidade de tais atores, cita-se: a identificação de problemas; sensibilização da opinião pública; definição da agenda; elaboração de propostas; tomada de decisões e; ainda, a transformação de propostas em ações. Além disso, esses atores são dinâmicos, interpretam papéis conforme seus interesses e causas, alocam recursos, fazem coalizões e podem solucionar conflitos no cenário político. Esses atores podem ser classificados como: individuais ou coletivos; governamentais ou não-governamentais; políticos, burocratas ou sociedade civil (SECCHI, 2013).

Em atenção a tais concepções teóricas sobre o processo de integração local, realiza-se uma análise a respeito das ações desenvolvidas pela sociedade civil, pelo Poder Público municipal e estadual durante o acolhimento dos imigrantes venezuelanos interiorizados em Dourados, no período compreendido entre 3 de fevereiro a 5 de julho de 2019.

A análise a ser apresentada não é fruto de dados colhidos em pesquisa de campo, em razão do processo de interiorização dos venezuelanos ainda estar ocorrendo na citada localidade. Ademais, a realização de uma pesquisa de campo, para averiguar o nível de integração dos venezuelanos na sociedade de acolhida, será mais frutífera após seis meses da chegada desses indivíduos, quando o período de choque cultural já haverá passado, pois conforme Kin (2000, p. 51), em geral, após seis meses de chegada do migrante à nova sociedade é que ocorre a diminuição de suas experiências de estresse, as quais são substituídas por uma mudança positiva de humor.

Com efeito, depreende-se que o processo de integração local é descrito como complexo, indisciplinar e dinâmico. Castels *et al.* (2002) vislumbram a integração como um esforço

conjunto entre as partes envolvidas, isto é, entre os migrantes e refugiados e a sociedade de acolhida. Já Pennix (2005) assevera que a integração ocorre em todas as esferas, no âmbito local, nacional e internacional, porém, ratifica a importância do processo desenvolvido por governos locais e sociedade.

A interiorização enquanto ação figura como uma complexa operacionalização de recursos, de atores políticos e de meios para a sua realização, em um contexto de articulação entre o Governo Federal e atores locais em distintos municípios brasileiros. Desse modo, observa-se que a iniciativa da interiorização foi descrita por Rosa e Merigueti (2018, p. 309) como como um "movimento pré-ordenado e controlado por instâncias do poder público federal e por organizações internacionais". Ademais, conforme tais autores, evidencia-se o fato de a interiorização possibilitar a organização prévia de entes locais para a recepção dos venezuelanos e de propiciar uma "situação de controle e maior institucionalidade".

No tocante a outros municípios brasileiros que receberam imigrantes venezuelanos interiorizados, encontrou-se o relato de Carvalho *et al.* (2018, p. 302), os quais, conforme a experiência da Instituição Missão Paz (um dos atores locais responsáveis pelo acolhimento em São Paulo), afirmam que esses migrantes tinham "vulnerabilidades como medo, insegurança, dispersão familiar, ansiedades para o acesso ao trabalho, educação, saúde, moradia". E a respeito do processo de acolhimento na instituição, os autores discorrem:

> Acolhida como um processo de várias dimensões e não um ato pontual. A acolhida não se limita a dar um lugar para dormir, se alimentar e, em alguns casos, aulas de português. A acolhida é um processo que passa por várias etapas e que continua após a saída da Casa do Migrante; conta com a participação de vários atores, seja da sociedade civil, seja das instituições públicas como também dos próprios migrantes; compreende também a organização, articulação e incidência política para o acesso à educação, à saúde, à moradia, proposição e implementação de políticas públicas (CARVALHO et al., 2018, p. 303).

A esse respeito, Baltar *et al.* (2018, p. 290) descrevem a experiência de interiorização ocorrida no Paraná e enfatizam o envolvimento dos atores, com destaque, para a participação dos atores locais. De acordo com os autores, é necessário que o processo se desenvolva, de fato, com a participação ativa de todos os atores previstos para essa ação, principalmente, daqueles situados no âmbito local, de recepção desses migrantes, isto é, o Poder Público local e as associações da sociedade civil.

No caso de Dourados, o acolhimento da interiorização configurou-se como uma ação pioneira para os atores em âmbito local. Primeiramente, para os imigrantes venezuelanos que estão em uma nova sociedade de acolhida, com diferenças e proximidades da realidade

brasileira e que, antes de se deslocarem para Dourados, vivenciaram em Pacaraima e Boa Vista. Segundamente para os membros do Projeto Acolhida, os quais tiveram que desenvolver novas habilidades durante as cinco etapas de interiorização citadas, pois em sua maioria não tinham conhecimentos ou experiência prévia a respeito da recepção e do acolhimento de migrantes e para lidar com suas demandas específicas. Por isso, constatou-se por meio de observação empírica que o desenvolvimento do processo de integração local fez parte da formação de conhecimentos na área para os membros do Projeto Acolhida.

Moreira (2014), ao discorrer sobre os atores envolvidos na integração dos refugiados no Brasil, assevera ser eles, predominantemente, acolhidos pela sociedade civil. Tal fato foi perceptível também em Dourados, pois a sociedade civil organizada em instituições confessionais foi a responsável pelo desenvolvimento e acolhimento, em nível local, dos venezuelanos interiorizados. Inclusive, na análise documental, não se encontrou qualquer menção a um plano do Governo Federal sobre o acolhimento local para a interiorização destinado as esferas estadual e municipal, deixando o processo de integração dos venezuelanos inteiramente sob a responsabilidade da sociedade civil organizada.

Os Poderes Públicos estadual municipal não auxiliaram no processo de interiorização dos venezuelanos para Dourados, motivo pelo qual a sociedade civil organizada tornou-se protagonista na recepção e integração desses indivíduos em âmbito local e das demais demandas desses imigrantes, sem necessariamente, seguir um padrão de interiorização e acolhimento de uma ação que foi idealizada e elaborada em nível federal.

Por meio de observação empírica, verificou-se a falta de controle ou suporte direto dos Governos Federal, Estadual e Municipal para as ações, responsabilidades e necessidades dos membros do Projeto Acolhida. Como os locais de acolhimento, nos quais os venezuelanos ficaram temporariamente, eram cedidos pela Igreja Católica, suas respectivas gestões ficaram a cargo dos membros do referido Projeto, os quais também atuaram como mediadores entre os imigrantes e o ACNUR e demais órgãos públicos no tocante ao atendimento das demandas apresentadas.

Com relação às dimensões do processo de integração local de migrantes e refugiados na nova sociedade de acolhida, os autores supracitados as abordam com base nos seguintes aspectos: a) Crisp (2004) apresenta as dimensões da integração em três processos: legal (aquisição de residência), econômico (meios de subsistência) e social (viver entre e com a população de acolhida); b) Pennix (2005) versa sobre as três dimensões da cidadania: jurídico/político (direito a residência e direitos políticos), socioeconômico (mercado de trabalho e seguridade social) e cultural e religioso (respeito e possibilidade de grupos culturais, étnicos

e religiosos); c) Ager e Strang (2008) com os domínios: emprego, habitação, educação, saúde, cidadania, direitos, conexão social e barreiras estruturais relacionadas ao idioma, cultura e ambiente laboral; Moreira (2014) apresenta as esferas: social, cultural, étnica, religiosa, econômica, política, psicológica e espacial.

Registre-se também que Ager e Stang (2008) estimulam a adaptação dos domínios à realidade local na qual serão aplicados a fim de avaliar a integração local de refugiados e migrantes. Em atenção a esse contexto, estabelece-se conexões dos aspectos do processo de integração local, expostos pelos autores citados, com as ações, decisões e relações traçadas pelos membros do Projeto Acolhida, durante o acolhimento dos venezuelanos nos abrigos e após a saída desses indivíduos de tais locais. Nesse sentido, discute-se as dimensões: normativa, da saúde e assistência social, laboral, educacional, social e habitacional.

Embora após a chegada de cada etapa de interiorização fosse necessário a realização de entrevistas para conhecer cada venezuelano e identificar as necessidades e expectativas individuais, a fim de facilitar o desenvolvimento do processo de integração local e possibilitar aos membros do Projeto Acolhida entender em quais aspectos deveriam focar o trabalho a curto e longo prazo, isso não ocorreu de forma pragmática, em razão da inexperiência deles na recepção e acolhimento de imigrantes e da falta de apoio do Poder Público municipal e estadual. Os membros do Projeto Acolhida conheceram os venezuelanos, suas expectativas e histórias de vida, por meio de conversas informais e por terem sido procurados por eles para auxiliarem em suas demandas, à mediada que elas iam surgindo.

Tal fato dificultou o trabalho de acolhimento a curto prazo, a identificação das demandas desses indivíduos e a busca de apoio em outras instituições, por meio da realização de parcerias ou da convocação de outros órgãos ou agentes púbicos para o direcionamento das necessidades específicas do acolhimento. Esse diagnóstico deveria ser a primeira ação dos membros do Projeto Acolhida no processo de integração local dos imigrantes venezuelanos interiorizados.

No que tange à dimensão normativa da integração local, as concepções trazidas por Crisp (2004) sobre o aspecto legal, por Pennix (2005) referente à cidadania jurídica e política e por Anger e Strang (2008) a respeito do domínio normativo, quando os imigrantes venezuelanos foram realocados pelo processo de interiorização, um dos requisitos para participar de tal estratégia era a regularização migratória. Entretanto, conforme a observação empírica, tanto durante quanto após o acolhimento dos venezuelanos nos locais de abrigo, surgiram demandas para os membros do Projeto Acolhida referentes a aspectos complementares a regularização migratória desses indivíduos, como a troca da solicitação de refúgio por autorização de

residência temporária e a transferência do documento RNM de Roraima para o Mato Grosso do Sul.

Tais casos elucidam que, apesar de a princípio os venezuelanos já se deslocarem com a documentação completa e regularização migratória, ainda houve a necessidade de auxiliá-los com demandas jurídicas ou legais durante o acolhimento. Os membros do Projeto não tinham conhecimento sobre o processo de interiorização de imigrantes e, por isso, não estavam aptos a encaminhar tais demandas. Porém, os imigrantes acolhidos não estavam desprovidos desse atendimento e puderam contar com a assessoria prestada pela equipe da CSVM/UFGD e pela DPU, as quais já desenvolvem o trabalho de atendimento às demandas de migrantes, imigrantes e refugiados de outras nacionalidades em âmbito local. No entanto, tais instituições estão distantes dos locais de abrigo e de residência dos venezuelanos[42].

A respeito da questão perfilhada pelos membros do Projeto Acolhida sobre o problema da contratação dos imigrantes venezuelanos por outros estabelecimentos empresariais pela falta de RNM como documento de identificação, verificou-se a carência de conhecimento prévio dos gestores de tais estabelecimentos sobre os direitos dos migrantes enquanto solicitantes de refúgio, ainda que os membros do Projeto tentassem lhes informar. Se os gestores tivessem essas informações saberiam que não havia qualquer impeditivo à contratação desses indivíduos, assim como o fato de o protocolo de solicitação de refúgio ser um documento válido e que substitui o RNM até que o migrante tenha a sua solicitação de refúgio analisada e julgada.

Ainda que ocorresse a desistência do pedido de refúgio e não uma complementaridade de residência até que a solicitação de refúgio fosse julgada, a troca de regularização migratória configuraria uma situação grave, porque os migrantes deixariam de receber e ter acesso ao Regime de Proteção Internacional dos Refugiados. Essa situação repercutiria diretamente em sua integração a longo prazo, pois, como refugiados eles teriam acesso a facilitação da documentação, à processos simplificados e à isenção de taxas para a revalidação de diplomas de nível superior ou a editais específicos para o ingresso em universidades públicas brasileiras, dentre outras políticas excepcionais criadas para atender exclusivamente os refugiados. Tais exemplos, denotam a importância do conhecimento prévio e do envolvimento com a temática por gestores privados, organizações da sociedade civil e Poder Público que receberam imigrantes venezuelanos nos municípios de acolhida da interiorização.

[42] A partir do mês de outubro de 2019 o atendimento jurídico prestado aos imigrantes haitianos, pelos membros da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFGD, na Casa de Acolhimento Irmã Dulce, passou também a ser direcionado aos imigrantes venezuelanos, em razão da maior proximidade com as suas residências.

Desse modo, a dimensão normativa se mostrou como o ponto inicial para possibilitar o posterior desenvolvimento da integração em outras áreas, principalmente, com relação à dimensão laboral. Nesse sentido, Pennix (2005) discorre que o acesso ao mercado de trabalho deve ser tratado como um aspecto prioritário e acurto prazo na integração. Verifica-se, então, que a falta de conhecimentos específicos dos gestores privados sobre a regularização migratória e outros temas relacionados à integração dos migrantes na sociedade brasileira pode ter obstaculizado o desenvolvimento inicial da dimensão laboral, após o acolhimento da interiorização, principalmente, com relação aos venezuelanos que deixaram os empregos na Empresa Seara Ltda e aqueles que chegaram a Dourados interiorizados por reunificação familiar e por redes migratórias.

Além disso, no tocante ao campo político, é preciso que o imigrante e o refugiado tenham direito à voz, ou seja, possam exercer o sufrágio em eleições locais, estaduais e federais, a fim de participarem ativamente do destino do Estado de acolhida. Afinal, a participação dessas pessoas no processo eleitoral lhes transmite um sentimento de pertencimento social que, no caso em apreço, deixou de ser sentido na Venezuela devido às fortes repressões políticas.

Contudo, ressalta-se que o direito ao sufrágio universal e, por seu turno, à cidadania não é garantido a imigrantes e refugiados em âmbito brasileiro, como dispõe o artigo 14, § 2º, da Constituição de Federal de 1988. Desse modo, resta evidente que a integração dos imigrantes venezuelanos, na sociedade douradense, só poderá ocorrer de modo parcial caso as demais dimensões sejam observadas, pois o ordenamento jurídico brasileiro não prevê a restituição da condição política de “homem” a tais pessoas, motivo pelo qual elas continuarão “expulsas da humanidade”, conforme preconiza Arendt (2012).

Corrobora com tais assertivas Sayad (1998, p. 269-270) ao ponderar que ser o campo político um monopólio exclusivo do nacional – ele é seu principal aspecto distintivo –, o imigrante como não-nacional é dele excluído, e excluído de direito, o que equivale, aquilo que Arendt (1982) qualifica de recusa ou de negação à vida, uma vez que a própria identidade do indivíduo está inteiramente contida em sua identidade civil, na medida em que é um de seus efeitos. Quando há o prolongamento da imigração durante toda uma vida ativa, viver a vida inteira significa o mesmo que ser privado durante toda a vida do direito mais elementar, o direito de nacional, o direito a ter direitos, o direito à pertencer a um corpo político, de ter um espaço nele, uma residência, uma verdadeira legitimidade, isto é, o direito, portanto, de poder dar um sentido e uma razão de ser as suas ações, a suas palavras, a sua existência; é não ser habilitado, não poder adquirir os meios para ter uma história, um passado e um futuro e, consequentemente, a possibilidade de dirigir essa história.

No que diz respeito à dimensão da saúde e assistência social, nota-se ser essa elencada por Ager e Strang (2008) e considerada como área prioritária no início do acolhimento. Sua relevância pode ser considerada em virtude do contexto de vinda dos imigrantes venezuelanos, os quais já viviam em uma situação de vulnerabilidade em Roraima. Durante o período de análise deste estudo, a integração inicial na área de saúde e assistência social, durante a estada dos venezuelanos nos locais de abrigo e posteriormente a ele, não foi realizada com o envolvimento direto de setores públicos e esferas governamentais, a fim de suprir as demandas individuais e propiciar o acompanhamento dos casos, com exceção da quarta etapa de interiorização que contou com uma visita da Secretária Municipal de Assistência Social e de três assistentes sociais no Centro Social Rural São Vicente de Paulo, em Indápolis e com a doação de 60 colchões feita pela Prefeitura Municipal.

Ou seja, todo o esforço para o atendimento das demandas de saúde dos venezuelanos, no período de permanência nos abrigos ou residências e posterior a tal período, foi envidado pelos membros do Projeto Acolhida, pois não houve mutirões de saúde e assistência social para atender esses indivíduos, nem assessoria especial da rede local de saúde e tão pouco puderam contar com horário extraordinário de atendimento dos postos de saúde. Embora os venezuelanos pudessem contar com o apoio dos membros do referido Projeto para solucionar suas demandas, nota-se uma dificuldade com relação a criação de uma referência sobre onde procurar pelos serviços de saúde e assistência social na rede pública, inclusive após período de acolhimento dessas pessoas nos locais de abrigo. Isso demonstra que a integração nessas áreas foi deficitária desde o início da interiorização no município, obstaculizando a criação e continuidade desse vínculo a longo prazo.

Ademais, embora o acesso à saúde seja garantido de modo universal pelos artigos 6º, *caput* e 196, da Constituição Federal de 1988, na prática, os venezuelanos encontram dificuldades para acessarem esse direito seja devido à falta de informação de servidores de tal setor sobre os direitos dos imigrantes ou em razão de práticas discriminatórias. Atrelado a isso, nota-se a inexistência de campanhas, com viés cultural, direcionadas a promover o respeito pela diferença e pela tolerância inter-étnica, as quais deveriam ser desenvolvidas pelo Poder Público em suas três esferas federativas em parceria com a DPU, MPE, MPT, ONGs, Pastorais da Mobilidade Humana e do Migrante, universidades e pesquisadores especialistas na temática migratória e na proteção aos direitos humanos[43].

[43] Em 14 de fevereiro de 2020 o Ministério Público do Trabalho (MPT) lançou uma campanha nacional de combate à xenofobia a venezuelanos, intitulada de “Dignidade não deve ser um luxo”. A iniciativa coube à unidade do MPT

Com relação à dimensão laboral, Crisp (2004) classifica no processo econômico a criação de meios de subsistência; Pennix (2005) incorpora o mercado de trabalho na dimensão socioeconômica e Anger e Strang (2008) mencionam emprego como domínio no processo de integração. A dimensão laboral é caracterizada pelos agentes e pelo ambiente de trocas para sua consolidação. Depende tanto dos migrantes (de seu nível de qualificação e da experiência profissional) quanto do mercado de trabalho local (de sua empregabilidade e das oportunidades disponíveis).

Por meio de observação empírica, constatou-se que os membros do Projeto Acolhida, desde o início do processo de interiorização para Dourados, mantiveram como foco de atuação a inserção dos venezuelanos no mercado de trabalho, motivo pelo qual as quatro primeiras etapas de interiorização foram majoritariamente por oferta de emprego sinalizada pela Empresa Seara Ltda. Embora a quinta etapa de interiorização tenha ocorrido por reunificação familiar, os membros do Projeto mantiveram seu foco de atuação para auxiliar a inserção dos venezuelanos vindos nessa etapa no mercado de trabalho formal, tanto na Seara Ltda, quanto em outros estabelecimentos empresariais. Entretanto, ressalta-se que nas questões econômica e laboral existem diversos entraves a serem trabalhados em conjunto com as três esferas federativas de governo, migrantes e demais atores envolvidos.

O primeiro ponto a ser discutido nessa dimensão diz respeito à situação econômica dos migrantes, sua relação com a oferta de moradia nos locais de abrigo e o tempo de acolhimento pela interiorização. Como mencionado supra, os venezuelanos interiorizados por oferta de emprego sinalizada receberam a parcela única do aluguel social, no valor de R$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), fornecida pelo IMDH, valor este destinado a custear as despesas de moradia. No entanto, os imigrantes vindos na primeira, terceira e quarta etapas ao chegarem a Dourados foram direcionados para abrigos, cedidos pela Igreja Católica, e lá permaneciam, em média, por trinta dias até se organizarem em grupos menores e locarem residências para moradia coletiva, com o auxílio e a supervisão dos membros do Projeto Acolhida.

No entanto, identificou-se que alguns venezuelanos priorizaram ajudar financeiramente os familiares que ficaram em Roraima e na Venezuela e, como isso era uma questão de caráter urgente para eles, tais indivíduos enviaram todo o valor da parcela única do aluguel social ou parte dele aos membros do grupo familiar. Sob a perspectiva dos membros do citado Projeto, alguns venezuelanos, ao auxiliarem à distância seus familiares, utilizavam o tempo de moradia nos locais de abrigo temporário para economizar nos seus gastos, sem poupar ou investir na sua

---

de Boa Vista. Para mais informações acessar: https://www.94fmdourados.com.br/noticias/brasil/campanha-do-mpt-combate-xenofobia-a-venezuelanos-2-mil-vivem-em-dourados.

respectiva cota de aluguel das residências coletivas, a fim de sair do abrigo temporário. Motivo pelo qual, as despesas desses indivíduos com aluguel, após se deslocarem para as residências coletivas, foram custeadas pelos demais moradores, sendo reembolsadas posteriormente.

Tal fato possibilita evidenciar os ensinamentos de Sayad (1998, p. 89) sobre a solidariedade na coabitação, o qual assevera ser muitas vezes o grupo que divide o mesmo dormitório que se responsabiliza e que se cotiza, em caso de necessidade, para pagar a parcela de aluguel do companheiro que falha, assim como um complexo de auxílios (empréstimos de dinheiro, crédito, serviços, etc.).

O envio total ou parcial do valor do aluguel social aos familiares que ficaram em Roraima e na Venezuela, juntamente com outras atitudes dos venezuelanos, motivou os membros do Projeto Acolhida a modificarem as estratégias de acolhimento da primeira para as demais etapas de interiorização. Assim, constatou-se que a maioria dos membros do referido Projeto desconhecia ou não concedeu a devida atenção a questões essenciais, como: primeiro, a relação entre migrar e a busca por melhores condições de vida, por questões econômicas, por empregos, etc.; segundo as conjunturas fáticas do atual fluxo migratório venezuelano; terceiro a demanda econômica não identificada sobre o grupo recepcionado.

Verificou-se também que, após a relocação de Roraima, o Governo Federal deixou, sob responsabilidade do ator local, o gerenciamento do acolhimento dos imigrantes interiorizados. A carência de controle pelo Governo Federal corroborou para estimular a independência dos membros do Projeto Acolhida na gestão dos locais de abrigo e, simultaneamente, para sobrecarregar essas pessoas no tocante as demandas subsequentes dos venezuelanos.

A respeito da atuação dos membros do citado Projeto para a inserção dos imigrantes advindos na quinta etapa de interiorização e por redes migratórias e daqueles que haviam deixado o emprego na Seara Ltda, as principais ações foram: a) divulgação de vagas de empregos nos grupos de *Whats App* com imigrantes venezuelanos; b) buscar parceira com estabelecimentos empresariais com vagas de emprego ociosas, além da Seara Ltda; c) intermediar contratações com empresas que contratam imigrantes, principalmente, após a cobertura da mídia sobre a vinda dos venezuelanos para Dourados; e d) acompanhar os migrantes em processos seletivos coletivos, fortalecendo o apoio direto aos venezuelanos e para os estabelecimentos empresariais.

Entretanto, nem todas as oportunidades de empregos foram acompanhadas diretamente pelos membros do Projeto Acolhida, especificamente, com relação aos imigrantes advindos por reunificação familiar e redes migratórias. Tal falta de controle pode ter corroborado para a

exposição dessas pessoas a situações de exploração de sua mão de obra ou a condições de subemprego.

A respeito dessa temática, Carvalho *et al.* (2018, p. 297) relatam a experiência da interiorização na Missão Paz: “a situação de vulnerabilidade, a ânsia por emprego imediato e o desejo de retornar o curso de suas vidas tornam migrantes alvos preferencias de empresas ou agenciadores de má índole que os submetem a mecanismos perversos de exploração”. Isso também pode ser evidenciado durante o acolhimento em Dourados, o que denota que a precariedade na integração laboral é um fenômeno de âmbito nacional e não um fato isolado e peculiar somente da experiência de interiorização em Dourados.

Contudo, para o combate de tais situações seria necessária a atuação dos Poderes Públicos municipal e estadual. O contexto de informalidade enfrentado por alguns venezuelanos poderia ser combatido com a prestação de informações à coletividade desses imigrantes sobre os direitos e deveres do trabalhador no Estado brasileiro, de forma a mitigar o desconhecimento sobre a legislação trabalhista e a propiciar maior protagonismo aos migrantes.

Devido à falta de apoio do Poder Público municipal e estadual e à sobrecarga de demandas apresentadas pelos venezuelanos, os membros do Projeto Acolhida não conseguiram, até o período de análise, organizar eventos informativos com especialistas para esclarecer pontos da legislação trabalhista brasileira para os migrantes. Porém, ressalta-se que os venezuelanos empregados na Seara Ltda, durante a primeira semana de trabalho, assistiam palestras sobre a temática laboral, com o auxílio de intérpretes.

Além dessas situações de exploração e da informalidade, outros problemas também ocorreram na integração laboral dos imigrantes no mercado formal. A inserção no mercado de trabalho em vagas não condizentes com a qualificação apresentada pelos imigrantes e também, em razão disso, a posterior situação que os venezuelanos, em sua maioria, preencheram vagas com remuneração baixa. Isso inclusive se aplica à contratação dos venezuelanos pela Seara Ltda, haja vista que cerca de 10% dos imigrantes, advindos da primeira à quarta etapa de interiorização, tinham nível superior completo, mas foram contratados para laborar como operadores gerais, com remuneração de R$ 998,00 (novecentos e noventa e oito reais), ratificando as concepções de Sayad (1998, p. 55) sobre as vagas de empregos disponíveis aos imigrantes no “mercado de trabalho para imigrantes”.

A respeito da precariedade da inserção laboral no mercado de trabalho formal discute-se dois pontos: a fata de documentação necessária e as dificuldades dos processos de revalidação de diplomas. Constatou-se na interiorização em Dourados que a maioria dos imigrantes venezuelanos não trouxe os documentos necessários tanto para iniciar o processo de

revalidação do Ensino Médio quanto do Ensino Superior, como será discutido com maior profundidade na dimensão educacional. Esse fato obstaculizou a candidatura dos imigrantes para outras vagas de emprego em outros estabelecimentos empresariais, distintos da Seara Ltda, que exigem a comprovação do Ensino Médio. Já a carência de diploma de nível superior e a própria falta da revalidação para aqueles imigrantes que migraram munidos da documentação adequada se tornaram óbices na busca de empregos condizentes com a formação acadêmica dos venezuelanos.

Diante disso, evidencia-se que o cenário da dimensão laboral é permeado por situações de difícil gerenciamento, de muitas dificuldades e desafios a serem enfrentados, que atravessam o desenvolvimento da integração em âmbito local. A inserção laboral em Dourados, desenvolvida majoritariamente pelos membros do Projeto Acolhida, está longe de uma situação de empregabilidade ideal, no tocante a discrepância entre as vagas preenchidas e a qualificação profissional de aproximadamente 10% dos venezuelanos interiorizados.

Contudo, constata-se que o foco do acolhimento dos venezuelanos pelos membros do Projeto Acolhida foi a integração laboral, os quais buscaram a inserção dessas pessoas no mercado de trabalho formal. É preciso considerar também o curto período de tempo que os membros do referido Projeto tiveram para desenvolver e solucionar a questão da autonomia financeira dos imigrantes advindos na quinta etapa de interiorização, pois somente tiveram ciência das datas de chegada dessa etapa com quatro dias de antecedência.

O apoio de acolhimento oferecido pelos membros do Projeto Acolhida ainda se encontra em vigor, sobretudo, devido as subsequentes etapas de interiorização por reunificação familiar e social e da chegada de venezuelanos pelo processo de redes migratórias. Nesse contexto, o resultado alcançado pelos membros do citado Projeto de 397 imigrantes dos 623 interiorizados chegarem a Dourados inseridos no mercado de trabalho formal pode ser vislumbrado como exitoso, pois, de certo modo, solucionou a urgência inicial desses imigrantes e iniciou a construção de sua autonomia em âmbito local.

A discussão sobre a precariedade do trabalho, do subemprego e da necessidade de revalidação de diplomas de nível médio e superior teve relevância entre os membros do Projeto Acolhida, os quais buscam coibir o trabalho precário e o subemprego mediante a participação em reuniões com os membros do MPT, DPU, MPF e MPE e a fortalecer as ações direcionadas à revalidação de diplomas de Ensino Médio e de Ensino Superior – pois, em grande parte, essas questões transpassam o âmbito local e não seriam solucionadas diretamente e exclusivamente por sua atuação.

Assim, para além da atuação dos membros do Projeto Acolhida, destaca-se que os desafios e as dificuldades relacionadas à integração laboral dos venezuelanos em âmbito local – comprovação de escolaridade, demandas como a revalidação de diplomas de nível superior, informalidade, exploração da mão de obra, etc – devem ser constatadas e trabalhadas também pelos atores das demais esferas federativas de governo, por ONGs, pela sociedade civil organizada e pelo empresariado, a fim de corroborar para que, a longo prazo, a integração laboral dos imigrantes venezuelanos, no Brasil, considere a qualificação profissional de tais indivíduos e ofereça melhores oportunidades de trabalho e inserção formal, respeitando seus direitos e a legislação trabalhista.

No tocante a dimensão educacional, Ager e Strang (2008) abordam a questão educacional como um dos domínios da integração local. No caso de Dourados, os venezuelanos interiorizados da primeira a quinta etapa eram majoritariamente homens e adultos, sendo identificadas algumas demandas por educação infanto-juvenil. Com relação à chegada de algumas crianças e adolescentes na quarta e quinta etapas de interiorização, ficando a responsabilidade de auxiliar a conseguir vagas em creches e escolas públicas a cargo dos membros do Projeto Acolhida.

Além dessa demanda educacional, observou-se outra relativa à revalidação da escolaridade para o exercício profissional, tornando-a uma questão importante. Entretanto, ressalta-se que os trâmites necessários para a revalidação de diplomas de Ensino Médio e Ensino Superior transpassam as ações desenvolvidas pelos membros do citado Projeto e a atuação do Poder Público municipal.

Para os casos de imigrantes venezuelanos que trouxeram os diplomas, a CSVM/UFGD ou o Poder Público municipal poderiam atuar no encaminhamento junto aos órgãos e instituições competentes para realizar a revalidação. Durante o período de análise deste estudo não ocorreram casos de revalidação de diplomas. Constatou-se, por meio de observação empírica, dificuldades de reconhecer a escolaridade dos venezuelanos, não em razão da falta de formação acadêmica, mas porque ela não tem equivalência com as matrizes curriculares de cursos superiores brasileiros ou pelo fato de que os venezuelanos não conseguiam trazer a documentação necessária para o Brasil. Essa questão, encontra-se adstrita a um planejamento prévio à migração.

A revalidação de diplomas de nível médio é realizada pelo Conselho Estadual de Educação do Mato Grosso do Sul, com a abertura de um processo que tem trâmite rápido e simples. Contudo, a principal dificuldade/requisito a ser atendido diz respeito à exigência da consularização da documentação da escolaridade por representação diplomática brasileira no

Estado de origem. É necessário, portanto, a organização prévia dessa documentação, o que configura um problema ou uma impossibilidade de revalidar os estudos de Ensino Médio, caso a consularização não seja feita antes da saída da Venezuela.

No entanto, é também possível a revalidação do Ensino Médio cursado no exterior por meio do preenchimento de um formulário do Conselho Estadual de Educação do Mato Grosso do Sul e da realização de uma prova ou da realização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Em âmbito local, a CSVM/UFGD já desenvolve um trabalho de assistência a revalidação de diplomas de Ensino Médio de imigrantes haitianos, inclusive com parceria com a Embaixada do Haiti, ação que poderia ser estendida aos venezuelanos.

Com relação à revalidação dos diplomas de nível superior, a dificuldade é ainda maior. Além da questão concernente à documentação exigida, o processo tem um alto custo para ser iniciado (variando de cento e setenta a sete mil reais) e um prazo de tramitação longo. E começa com pré-análise do processo, efetuada por meio da Plataforma Carolina Bori (do Ministério da Educação) e, posteriormente, com um prazo médio de um ano para ser avaliado pela universidade federal revalidante. Além disso, os diplomas de Ensino Superior apresentados pelos venezuelanos, em sua maioria, são de bacharel, porém a matriz curricular não é equivalente à de Ensino Superior brasileiro, conforme observação empírica realizada nos atendimentos da CSVM/UFGD.

Diante disso, nota-se que a dimensão educacional transpassa a atuação dos membros do Projeto Acolhida e do Poder Público municipal, precisando ser trabalhada em âmbito federal. A título exemplificativo, o Governo Federal poderia criar alternativas para a revalidação, em virtude de seu papel de sensibilizar conselhos de classes profissionais e sindicatos, propiciando outras formas de exercício profissional e reconhecimento da qualificação.

Ainda, no tocante a matrícula escolar das crianças e adolescentes advindos na quarta e quinta etapas de interiorização, os membros do Projeto Acolhida se depararam com a carência de vagas em creches e instituições de ensino públicas, denotando a necessidade do Poder Público municipal de trabalhar a curto, médio e longo prazo na dimensão educacional, como uma das formas de integração dos venezuelanos no município[44].

No que diz respeito à dimensão social, Ager e Strang (2008) fazem alusão ao processo de conexão social como as trocas desenvolvidas entre e dentro dos grupos de migrantes com a comunidade local. Dentro dessa dimensão pode-se mencionar as relações construídas entre os

[44] É importante ressaltar que tais dificuldades têm sido mitigadas, pois os membros da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFGD também estão auxiliando nos processos de matrícula escolar das crianças e adolescentes venezuelanos interiorizados.

próprios venezuelanos durante o período no qual ficaram nos abrigos, vínculos que provavelmente continuaram quando foram para as residências coletivas e quando saíram dessas para receber seus familiares.

Com base na observação empírica, constatou-se que a maior parte dos imigrantes interiorizados por oferta de emprego sinalizada foi, primeiramente, acolhida no Centro Social Rural São Vicente de Paulo, no distrito de Indápolis (primeira, terceira e quarta etapas de interiorização) e que o referido local tinha um espaço de convivência e um refeitório amplos que corroboravam para interação entre os venezuelanos. Contudo, a residência nesse abrigo era temporária e o citado local se situa a 20 quilômetros de Dourados, conjunturas que podem ter prejudicado o estabelecimento e a continuidade de vínculos dos imigrantes com comunidade de Indápolis e de Dourados.

A respeito das barreiras estruturais da língua de Anger e Strang (2008), acredita-se que o pouco tempo de acolhimento nos abrigos e contato diário com brasileiros no ambiente laboral tenha propiciado o desenvolvimento do conhecimento básico da Língua Portuguesa. A continuidade no aprendizado advirá ao longo da vivência desses indivíduos na sociedade de acolhida. Ressalta-se também que, até o período de análise deste estudo, não existiam cursos de Língua Portuguesa, na localidade, destinados a atender aos venezuelanos[45].

Menciona-se ainda, o fato de algumas ONGs prestarem apoio de forma independente para alguns imigrantes e seus familiares, como a ONG AFS Intercultura Brasil que "apadrinhou" a casa com os trinta e cinco venezuelanos supracitada. Isso denota que o aspecto social foi trabalhado por ONGs. Tal fato se coaduna com as concepções sobre a realidade brasileira apontadas por Moreira (2014, p. 33) de que "as iniciativas voltadas para a integração dos refugiados no Brasil são levadas a cabo preponderantemente pela sociedade civil".

O Poder Público municipal não desenvolveu nenhum trabalho para o acolhimento desses imigrantes no tocante a dimensão social, considerando-se questões relacionadas à sociabilização com a comunidade local, a cultura, etnia e religião. Portanto, não houve atuação da gestão municipal no estímulo a criação de laços dessas pessoas com a comunidade local. Além disso, o fato de Centro Social Rural São Vicente de Paulo se localizar a 20 quilômetros de Dourados não corroborou para o contato direto da população com os migrantes durante o tempo em que esses lá ficaram abrigados.

[45] A carência de cursos de língua portuguesa como língua de acolhimento passou a ser suprida a partir de 16 de setembro de 2019, quando o Programa de Acolhimento Linguístico, Humanitário e Educacional a Migrantes e Refugiados da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS ACOLHE) teve sua aula inaugural.

Para além do contato com os membros do Projeto Acolhida, a conexão com a comunidade local se desenvolveu unicamente pelos imigrantes, em momento posterior ao vivido nos locais de abrigo e ao longo de sua jornada laboral, provavelmente a partir de vivências em um novo ambiente social, como, por exemplo, nas residências coletivas. Dessa forma, os venezuelanos puderam construir vínculos afetivos, fazer amigos na vizinhança, no ambiente de trabalho, nas igrejas de sua religião com seus integrantes e frequentadores, ou ao participarem de atividades de lazer e de eventos culturais que lhes interessem na sociedade de acolhida.

Com relação a dimensão habitacional, nota-se que Ager e Stang (2008) se referem a essa como o domínio da habitação. Com a análise documental e empírica, verificou-se na estratégia do Governo Federal a previsão na modalidade oferta de empregos sinalizada sobre o momento posterior ao tempo de alojamento temporário nos locais de abrigo, fornecida pelo IMDH, de modo que cada venezuelano interiorizado pela citada modalidade recebeu a parcela única do aluguel social, no valor de R$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), destinada a custear suas despesas com moradia no primeiro mês após a saída dos locais de abrigo.

Assim sendo, pondera-se ser a habitação uma das dimensões da integração dos migrantes, a qual, no caso de Dourados, contou com a atuação dos membros do Projeto Acolhida na busca por opções de moradia com valores acessíveis para os venezuelanos advindos da primeira à quarta etapa de interiorização, tanto previamente a chegada desses indivíduos quanto durante o tempo em que eles estavam nos abrigo, assim como intermediaram os contratos de locação, muitas vezes sendo até fiadores das residências coletivas.

No tocante ao legado deixado a Dourados, ao se considerar o desenvolvimento das capacidades até então desconhecidas pelo ator local, aponta-se que, embora o citado município, até o período de análise, seja considerado o segundo município brasileiro que mais recebeu venezuelanos interiorizados, isso não fez com que o Poder Público municipal colocasse a migração como uma de suas pautas de trabalho. Sampaio e Silva (2018, p. 392), ao versarem sobre a interiorização, indagam: “quanto ao que fica de legado para as cidades acolhedoras em matéria de políticas públicas, desenvolvimento de capacidade de atores locais, equipamentos sociais, obras e políticas de desenvolvimento?”.

Ou seja, a chegada dos venezuelanos à localidade, até o período de análise, não sensibilizou os agentes do Poder Público municipal sobre a temática, de modo que eles começassem a desenvolver a capacidade local de resposta às demandas dessas pessoas. Dessa forma, infere-se que a Secretaria Municipal de Assistência Social não se tornou um local de referência para os venezuelanos, inclusive com o surgimento de novas demandas devido à

chegada das interiorizações por reunificação familiar e reunião social e do processo por redes migratórias. Contrariamente, a Livraria Damasco, da Igreja Católica, se tornou local de referência para esses indivíduos.

De acordo com Lussi (2015), as políticas públicas devem ser articuladas a fim de atender as demandas específicas e complexas dos imigrantes e refugiados. Embora a comunidade haitiana esteja presente em Dourados desde 2013, até então, inexiste uma relação de proximidade entre a temática migratória e a agenda política local.

Com efeito, não se pode dizer que o legado da Interiorização para o município se configure como o início de um olhar mais atento e sensível às demandas da população imigrante local, motivo pelo qual a possibilidade de instalação de um serviço especializado do Poder Público municipal direcionado ao atendimento dessa população se mostra uma conquista difícil de ser concretizada, embora ela represente um importante passo em direção ao desenvolvimento técnico das capacidades do Poder Público municipal e da geração da integração local para as comunidades imigrantes da localidade.

À luz de tais concepções e, em observância à situação dos imigrantes venezuelanos interiorizados no citado município, percebe-se que a política pública de interiorização por si só não garante a total integração local de tais indivíduos, pois não lhes concede acesso a todos os direitos fundamentais.

Embora a Lei nº 13.445/17 – nova Lei de Migração traga avanços na proteção dos migrantes, vê-se que no Brasil inexiste uma política clara em defesa das comunidades culturais distintas, motivo pelo qual a integração de imigrantes e refugiados fica, em sua maior parte, a cargo da sociedade civil organizada, como ocorre em Dourados. Não obstante, a sociedade civil douradense, por intermédio do Projeto Acolhida, desempenhe um importante papel voluntário na recepção e no auxílio ao processo de integração dos imigrantes venezuelanos interiorizados, constata-se ainda a necessidade de capacitação desses atores para a realização de tão delicado processo.

Os membros do citado Projeto trabalham alicerçados no serviço voluntário e, apesar da importância da boa vontade dos voluntários, observa-se que a carência de apoio de profissionais qualificados para atender esse público específico, como assistentes sociais, psicólogos e pedagogos, o que acaba por diminuir a eficiência do trabalho de integração. Diante de tal contexto, o governo brasileiro poderia criar regras mais claras para as os atores não governamentais que trabalham nessa seara e lhes fornecer maior suporte, a fim de realizar uma cooperação estratégica da política social, aproveitando das redes estabelecidas por esses atores (DE MORAES; DE AGUIAR, 2018, p. 110).

Nesse sentido, verifica-se que, embora a MP nº 820/18, convertida na Lei nº 13.684/18 tenha disposto sobre as medidas de assistência emergencial para o acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, a fim de ampliar, dentre outras políticas públicas, as de mobilidade, comtempladas a distribuição e a interiorização dos imigrantes venezuelanos no território nacional (artigo 5º, inciso X), tal lei se torna omissa por não disciplinar como o processo de interiorização ocorrerá, se será monitorado e como se dará a integração local dos indivíduos interiorizados.

Tal omissão ocorre em virtude da não especificação dos critérios que nortearão as políticas de mobilidade, como elas ocorrerão, e sobre quais são as responsabilidades dos estados federativos e municípios para com os imigrantes venezuelanos interiorizados. Do mesmo modo, a Lei nº 13.684/18 não prevê como os parceiros do processo de interiorização serão avisados da chegada de grupos de venezuelanos, nem como a sociedade civil organizada, as entidades religiosas, voluntários poderão participar e contribuir com o desenvolvimento e aprimoramento de tais políticas, a fim de evitar que tais indivíduos sejam sujeitos às situações de risco e de vulnerabilidade, como as observadas na experiência do Projeto Acolhida de Dourados.

Acresça-se a isso, o fato da citada Lei também não disciplinar quais os mecanismos de monitoramento contínuo do processo de interiorização e de integração social, os quais devem abarcar medidas preventivas e de seguimento, a fim de evitar que os nacionais venezuelanos sejam submetidos às "tradicionais" violações de direitos humanos e a novas formas de violações de tais direitos nos distintos municípios brasileiros que os recepcionarem (TRINDADE, 2014, p. 93).

Pelo exposto, depreende-se a existência de sérias lacunas na política pública de distribuição e de interiorização dos venezuelanos no território nacional, as quais precisam ser sanadas, a fim de evitar que o processo de interiorização, considerado pelo Governo Federal como a principal resposta ao fluxo migratório em comento, se resuma simplesmente a transferência de pessoas em situações de vulnerabilidade e riscos socais de Pacaraima e de Boa Vista para outros municípios brasileiros, corroborando para que elas fiquem sujeitas a níveis de "invisibilidade" e a mercê de políticas públicas de integração social fragmentadas e improvisadas.

Ou seja, é necessário que o Estado brasileiro, em sua política pública de interiorização dos imigrantes venezuelanos, prime pela construção de uma verdadeira "cultura universal" dos direitos humanos (TRINDADE, 2014, p. 74) e não pela manutenção da segregação daqueles considerados como não-cidadãos relegados à condição única de ser humano.

Além disso, aponta-se como aspectos positivos do processo de interiorização para Dourados a oportunidade concedida a maioria dos venezuelanos de terem um emprego, ainda que não condizente com suas qualificações profissionais e poderem recomeçar as suas vidas contando com a assistência, mesmo limitada, dos membros do Projeto Acolhida. Contudo, como aspectos negativos percebe-se as dificuldades enfrentadas por tais pessoas no tocante à reconstituição de seus lares, à integração local, e ao direito a ter direitos personificado na cidadania e atrelado à consequente falta de pertencimento à uma comunidade política, na qual sua opinião seja levada em consideração.

Por derradeiro, observa-se que os instrumentos legais internacionais e nacionais vigentes no Estado brasileiro por si só não são totalmente capazes de assegurar a proteção desses imigrantes em situação de extrema vulnerabilidade e sua integração local.

Embora a regularização migratória de tais indivíduos possa ocorrer por meio da concessão de autorizações de residência temporária, disciplinadas pela Resolução Normativa nº 126/17 do CNIg ou pelas Portarias Interministeriais nº 09/18, 15/18 e 02/19, ou mediante o reconhecimento de seu *status* jurídico de refugiado com base na aplicação tardia da "grave e generalizada violação de direitos humanos", respaldada na conclusão terceira, da seção três, da Declaração de Cartagena de 1984 e no artigo 1º, inciso III, da Lei nº 9.474/97, sendo em ambos os casos facultado a esses imigrantes participarem do processo de interiorização, previsto pela Lei nº 13.684/18, vê-se que na prática todos esses instrumentos jurídicos são aptos a apenas resguardar o *status* migratório dos venezuelanos em território nacional e garantir sua mobilidade assistida, mas não lhes garantem o total acesso a direitos humanos e à integração local, motivos pelos quais faz-se necessária a implementação de políticas públicas de acompanhamento e apoio ao processo de integração local de migrantes, imigrantes e refugiados nos três níveis federativos.

Com efeito, evidencia-se, na prática, à contrariedade aos ensinamentos de Trindade (2015, p. 134-137), pois os imigrantes venezuelanos interiorizados em Dourados não têm tido acesso total aos seus direitos humanos por encontrarem óbices em razão de não serem reconhecidos como cidadãos e não terem uma autoridade estatal que lhes proteja. Fato esse que denota não ter havido a humanização do Direito Internacional mediante o reconhecimento desses indivíduos como sujeitos de direito interno e internacional.

Diante disso, infere-se ser necessário que os Estados latino-americanos consolidem uma resposta humanitária coerente e coordenada, apta a extrair os melhores aprendizados desse fenômeno migratório, a fim de beneficiar tanto a população deslocada, quanto a política de acolhimento, pois, como preleciona Baeninger (2015), ao se olhar as migrações internacionais

a partir de uma perspectiva transnacional, ter-se-á que levar em consideração as heterogeneidades dos processos migratórios e dar respostas a questões que transcendem as fronteiras dos Estados nacionais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em atenção às concepções apresentas neste estudo, verificou-se que a descoberta do petróleo no subsolo venezuelano ocorreu em 1914, e a exploração comercial dessa *commodity* ocorreu a partir de 1917. Nesse sentido, evidenciou-se que a República Bolivariana da Venezuela é um estado rentista, por ter a economia exclusivamente pautada nas receitas oriundas da exploração e exportação desse recurso natural, desde 1949.

Do mesmo modo, asseverou-se existir uma estrita relação entre o militarismo e o petróleo na construção histórica, política e econômica venezuelana, sendo que este recurso natural condicionou a organização social do país, as formas como o Estado intervém na economia nacional e na dinamização da construção de sua infraestrutura, independentemente de o regime ser ditatorial ou democrático e, ainda, condicionou a sua relação com os demais atores políticos, notadamente partidos políticos, sindicatos, Forças Armadas e setor privado.

Destacou-se o fato de o Estado venezuelano ter recepcionado imigrantes e refugiados, em razão das possibilidades de empregabilidade no setor petrolífero, assim como o fato dessa conjectura ter começado a se modificar no início da década de 1980, em razão das crises simultâneas econômica, política e social e da deterioração institucional que o assolaram e se agravaram na década de 1990. Tais fatores afetaram a capacidade de atração de migrantes e refugiados, sendo que, de 1990 até 2014, mais de um milhão de nacionais venezuelanos haviam deixado seu Estado, em razão da instauração de uma crise humanitária tridimensional, abordada de forma separada neste estudo, sob os aspectos econômicos, políticos e sociais meramente para fins didáticos.

Igualmente, verificou-se que o cenário econômico e social da Venezuela já vinha se deteriorando antes do falecimento de Hugo Chávez, em 2013, em razão dos quinze anos de adoção de um sistema político com um alto grau de intervencionismo estatal em todas as esferas da sociedade, intitulado de Socialismo do Século XXI.

No entanto, com o falecimento de Hugo Chávez, a chegada de Nicolás Maduro ao poder do Estado caribenho, a desvalorização do preço do barril de petróleo no mercado internacional, a partir de 2014, atrelada a manutenção do intervencionismo estatal na economia e a desvalorização da moeda nacional, houve um agravamento da situação econômica. Tal agravamento ocorreu devido aos altos índices inflacionários que corroeram o poder de compra da população e as importações de alimentos, medicamentos, artigos de higiene pessoal e outros bens de consumo essenciais, não produzidos pela Venezuela, afetando a qualidade de vida da população.

Diante disso, verificou-se que a crise humanitária instalada na Venezuela tem natureza tridimensional, pois suas causas e feitos não estão circunscritos exclusivamente aos aspectos econômicos, mas também aos aspectos políticos e sociais, denotando a complexidade na propositura de soluções para tentar reestabelecer o equilíbrio desse Estado e do *status quo* de sua população.

No tocante a crise política e democrática que acomete esse Estado, observou-se que suas origens remontam à chegada de Hugo Chávez à presidência da República e a consequente centralização do poder em suas mãos, por meio da aprovação da Constituição venezuelana de 1999, da dissolução do antigo Congresso Nacional e do controle dos órgãos com mandato fiscalizatório. Tais ações resultaram num desequilíbrio entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o qual acarretou a inoperância do sistema de freios e contrapesos e possibilitou a burocratização do Estado venezuelano.

Contudo, a situação de depauperação política e democrática da Venezuela começou a ganhar notoriedade em 2013, quando, sob o governo interino de Nicolás Maduro, houve denúncia desse Estado da Convenção Interamericana de Direitos Humanos. E, atrelado a tal fato, iniciaram as primeiras manifestações populares contra o governo de Maduro, as quais se multiplicaram, a partir de 2014, e atingiram seu apogeu após as eleições legislativas de 6 de dezembro de 2015. A repressão progressiva efetuada pelas forças armadas e de segurança desencadeou a violência contra os civis, instaurando um cenário de temor e antidemocrático.

Com efeito, percebeu-se que esse cenário denotou uma cisão no contrato social pactuado entre os membros da sociedade venezuelana, bem como o fato de, diante dessas circunstâncias, Maduro ainda tentar se manter no poder, sobretudo após ganhar as eleições presidências antecipadas, em maio de 2018, as quais são consideradas ilegítimas e não reconhecidas por grande parte da comunidade internacional. Além disso, observou-se a existência de uma disputa pela presidência da Venezuela, travada entre Maduro e Juan Guaidó, presidente da Assembleia Nacional, o qual se autodeclarou presidente interino do Estado caribenho.

Evidenciou-se também que a junção das crises econômica e política resultou na ocorrência de uma crise social, devido às privações a bens essenciais e ao acesso a direitos econômicos, sociais e culturais, as quais a maioria da população venezuelana foi submetida. Além disso, observou-se que a instabilidade da população venezuelana foi agravada com a edição do Decreto nº 2.323/16, que instaurou Estado de "Emergência Econômica/Exceção ao atribuir amplas faculdades ao Chefe do Poder executivo para editar medidas que permitiram a expropriação de bens móveis e imóveis de particulares e avalizando perseguições, torturas,

detenções sumárias e mortes de opositores políticos, assim como a realização de julgamentos por tribunais militares.

Do mesmo modo, notou-se a circunstância de o Estado de Emergência Econômica/Exceção na Venezuela deixar de ser uma exceção e tornar-se a regra no governo de Maduro, perdurando até o período de análise deste estudo, bem como o fato de a república nesse Estado ter deixado de ser parlamentar para se tornar governamental, por meio da absorção do Poder Legislativo pelo Poder Executivo.

Constatou-se que a decretação do Estado de Emergência Econômica/Exceção ocorreu com o intuito de instaurar uma ditadura soberana, principalmente em razão das políticas públicas empreendidas pelo governo de Maduro tentarem esconder a grave situação de violação de direitos a que a maior parte da população venezuelana está submetida, a fim de aparentar ser necessário a imposição de uma nova Constituição, o que pode ser verificado mediante a convocação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte.

Atrelado a tal contexto observou-se a depauperação das condições sanitárias e alimentares, em virtude da escassez de recursos financeiros necessários à importação de medicamentos, equipamentos cirúrgicos e alimentos para atender as necessidades de sua população. Igualmente constatou-se que o sucateamento do Sistema de Saúde venezuelano ocorreu devido à criação de um sistema de atenção sanitária paralelo denominado de “Missão Bairro a Dentro”, o qual entrou em colapso em virtude da queda das receitas da Petróleos da Venezuela (PDVSA).

Ademais, evidenciou-se o fato da população ter que comprar os medicamentos necessários para tratamentos fora dos hospitais a preços exorbitantes, em um mercado negro que não garantia a procedência, bem como o fato de os pacientes em fase terminal morem sem ter suas dores amenizadas. E, devido à depauperação das condições sanitárias da Venezuela, ressurgiram doenças antes erradicadas como a malária e a difteria.

Por derradeiro, verificou-se o agravamento das condições de saúde da população venezuelana devido ao desabastecimento de gêneros alimentícios e a consequente instauração de insegurança alimentar em razão da população ter adotado uma dieta de sobrevivência cujos efeitos multiplicaram a incidência de anemias, desnutrição e os índices de mortalidade infantil.

Diante de tal contexto, pode-se inferir que a ocorrência das crises simultâneas econômica, política e social corroborou para a instauração de uma crise humanitária tridimensional motivadora da migração dos nacionais venezuelanos para outros Estados em busca de melhores condições de sobrevivência.

Com relação ao movimento migratório forçado venezuelano e sua securitização evidenciou-se que análise do fenômeno migratório necessita de uma abordagem transdisciplinar, de acordo com Baeninger (2018), Castles (2010) e Sayad (1998), assim como o fato de as migrações serem classificadas, sob a perspectiva dos Estados, em duas categorias distintas, ou seja, em voluntárias e involuntárias. Do mesmo modo, constatou-se que, na prática, nenhuma categoria de migrantes pode ser exclusivamente enquadrada em uma dessas classificações, pois elas são insatisfatórias e todo movimento migratório envolve determinados fatores voluntários e involuntários, conforme Betts (2009), Zetter (2015) e Martin, Weerasinghe e Taylor (2013).

Percebeu-se também a possibilidade de a migração forçada ocorrer tanto no âmbito interno dos Estados, verificando-se a figura dos deslocados forçados, quanto no âmbito externo, notando-se a figura dos migrantes internacionais, assim como, observou-se, segundo Zetter (2015) que a terminologia "migrantes forçados" define melhor a categoria mais ampla de pessoas para as quais inexiste uma definição simples e designação oficial, distinguindo-se tais indivíduos dos refugiados e apátridas, pois estes têm uma definição mais restrita reconhecida em instrumentos jurídicos internacionais e brasileiros, sendo, portanto uma categoria genérica e residual. E, ainda se destacou que os imigrantes venezuelanos, ao chegarem ao Brasil, foram primeiramente tratados como migrantes forçados e, posteriormente, tiveram seu *status* jurídico de refugiado reconhecido.

Evidenciou-se, também, e existência do problema dos refugiados ao longo da história da humanidade, assim como a circunstância de sua conceituação jurídica transcender a de migrantes forçados, sendo mais estritamente delimitada por instrumentos normativos internacionais que compõem o regime internacional dos refugiados, o qual lhes garante uma proteção jurídica, teoricamente, mais efetiva. Ou seja, em âmbito internacional a proteção dos refugiados encontra-se resguardada pela Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e pelo Protocolo de Nova York de 1967 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, em âmbito regional pela Convenção da Organização dos Estados Africanos de 1969 Relativa aos Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África e pela Declaração de Cartagena de 1989 e, em âmbito nacional, pela Lei nº 9.474/97 – Estatuto dos Refugiados.

Em atenção a interpretação conjunta de tais instrumentos normativos, observou-se a categorização dos refugiados como migrantes forçados que cruzam as fronteiras dos seus Estados de origem ou de residência habitual em busca de proteção contra perseguições sistemáticas fundamentadas nas cinco áreas elucidadas pela legislação: raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social e opinião política e também contra

a violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos e a grave e generalizada violação de direitos humanos. E, sob a análise dos motivos justificadores da fuga dos nacionais venezuelanos de seu Estado de origem para o Brasil e para outros Estados, evidenciou-se serem eles de fato refugiados, pois migram devido à instauração de uma grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela.

Ademais, percebeu-se que com a formação dos Estados-nação houve a delimitação das fronteiras e a criação nacionalidade, compreendida como o vínculo jurídico-político de uma pessoa a um Estado, sendo que, devido aos seus critérios de concessão ou de perda, o indivíduo pode se tornar apátrida, isto é, um sem pátria por não ter mais quaisquer vínculos com um Estado-nação. E, ao não ter vínculos com um Estado-nação, tal pessoa acaba relegada a um limbo jurídico sem a previsão de direitos e deveres e sem a possibilidade de ser cidadão, conforme Tavares (2017). Igualmente, evidenciou-se que os apátridas ao longo da Segunda Guerra Mundial receberam a denominação de *displaced persons*, a fim de terem seu problema ocultado, segundo Arendt (2012).

Ressaltou-se também o fato de os apátridas se diferenciarem dos refugiados, por nem sempre migrarem forçadamente, optando por permanecerem em seus locais de origem mesmo sendo preteridos no meio social em que nasceram e privados de ter acesso à direitos fundamentais. Além disso, asseverou-se que a apatridia é compreendida como um movimento migratório forçado, nos casos em que o indivíduo for compelido a deixar seu Estado de origem devido à ausência de interesse deste em lhe proteger. Ainda, constatou-se serem os direitos dos apátridas resguardados por um complexo normativo, composto pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, pela Convenção da sobre Estatuto dos Apátridas de 1954, pela Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, dentre outras. No entanto, embora o Brasil tenha celebrado os tratados relativos aos direitos dos apátridas, na prática notou-se que os direitos dessas pessoas continuaram a não ser garantidos e nem respeitados pelas leis brasileiras e pela própria prática estatal.

Igualmente, verificou-se que os migrantes forçados, refugiados e apátridas além de vivenciarem alguns infortúnios em seus Estados de origem, assim como os entraves relativos ao reconhecimento de seu *status* jurídico no Estado de acolhida, ainda sofrem com as ações de securitização empreendidas por tais Estados. Com efeito, observou-se, sob o enfoque dos estudos de segurança abrangentes, que a securitização consiste no movimento de considerar ameaças oriundas de setores não tradicionais, como o político, econômico, societal e ambiental na agenda de segurança dos Estados, conforme Buzan, Waever e Wilde (1998).

Nesse sentido, evidenciou-se que a imigração é vista como uma ameaça existencial ao setor societal, pois a entrada massiva de imigrantes é vislumbrada como um perigo à segurança da sobrevivência do que uma coletividade compreende ser sua identidade, sua forma de identificação própria e única. Assim, notou-se o fato de a securitização apresentar uma retórica específica e ser definida como um ato de discurso que representa o processo comunicativo por meio do qual uma questão é deslocada da esfera não-política para a esfera política e desta para a esfera de segurança, conforme Duque (2009).

Com efeito, constatou-se, no caso da securitização da migração venezuelana para o Brasil, que o objeto de referência é a estabilidade e a coesão da população roraimense, os atores securitizantes são o Governo Federal e o Governo estadual de Roraima e o ator funcional é a mídia. Além disso, percebeu-se que o tratamento securitário de desse fluxo migratório ocorreu devido a adoção de medidas judiciais tomadas pelo Governo de Roraima e pela criação da *Força-Tarefa Logística Humanitária* em Roraima pelo Governo Federal, conhecida por Operação Acolhida e liderada pelo Exército Brasileiro, caracterizando-se como medidas eleitores e populistas a fim de satisfazer a sensação de desordem e de insegurança pública da população roraimense.

Assim, observou-se existir uma relação de retroalimentação da sensação de insegurança em Roraima, a qual evidencia que o discurso securitizador propagado pelo Governo de Roraima e pelo Governo Federal e a opinião da população roraimense estereotipam, previamente, todos os venezuelanos, mesmo que a maioria deles não tenha cometido nenhum ato ilícito, a não ser buscar a própria sobrevivência em outro Estado.

Contudo, evidenciou-se que o a liderança do Exército Brasileiro na citada *Força-Tarefa*, não se configura exclusivamente como fruto de uma política securitizante direcionada para lidar com o fluxo migratório maciço em comento, mas também em virtude do esgotamento da capacidade dos órgãos estaduais e federais localizados em Pacaraima e em Boa Vista ou da insuficiência ou inexistência de tal capacidade devido ao contexto histórico de precariedade das zonas fronteiriças brasileiras e das regiões distantes dos grandes centros urbanos. Motivos esses que explicam porquê o Governo Federal atribuiu o protagonismo de tal *Força-Tarefa* ao Exército Brasileiro, pois era a única instituição presente, de forma regular, que podia dispor de recursos humanos e capacidade logística e estrutural suficientes para instituir a e coordenar a Operação Acolhida.

Por derradeiro, evidenciou-se que no Brasil inexiste um forte senso de patriotismo no tocante à construção de uma identidade coletiva, via bloco econômico ou comunidade de Estados existindo, portanto, um grande número de pessoas, em especial nos municípios de

Pacaraima e de Boa Vista, atemorizadas com a sensação de desordem e de insegurança gerada pelo ingresso e permanência constante do fluxo migratório de venezuelanos em território brasileiro e pelo aumento do número de moradores de rua e da mendicância, devido ao não acolhimento desses imigrantes anteriormente à criação das estruturas da Operação Acolhida. Número este que contribui para estimular as autoridades estaduais e federais a fortalecerem o uso do discurso securitizador e sua propagação, no tocante aos encargos econômicos, sociais e a concorrência por vagas de emprego que os imigrantes venezuelanos possam trazer, motivando a adoção de medidas de segurança internacional de cunho populista e eleitoreiro.

Quanto à migração forçada venezuelana para o Brasil, constatou-se que a maior parte desse fluxo migratório ocorre na fronteira seca entre o Brasil e a Venezuela, entre a cidade brasileira de Pacaraima, situada no estado federativo de Roraima e a cidade venezuelana de Santa Elena de Uairén, localizada no estado de Bolívar.

Todavia, a partir de 2017, tal convicção se modificou, devido ao aumento da chegada e permanência de venezuelanos no estado de Roraima. Desse modo, percebeu-se que até 5 de julho de 2019, o Estado brasileiro já havia recebido mais de 168 mil nacionais venezuelanos, os quais são majoritariamente homens e jovens e se encontram em uma situação de extrema vulnerabilidade, constatada pelas condições pessoais de extremada necessidade pessoal, facilmente notada devido à presença desses indivíduos tanto nas ruas de Pacaraima quanto nas de Boa Vista.

Igualmente, constatou-se o aumento do número de solicitações de refúgio efetuas por tais pessoas, a fim de se regularizarem em território nacional, perfazendo um total de 99.858 solicitações ativas. Além disso, notou-se a mobilização da sociedade civil organizada em conjunto com o Ministério Público Federal (MPF), com a Defensoria Pública da União (DPU) e com o Ministério Público do Trabalho (MPT), a fim de requisitar que o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) adotasse alguma medida humanitária devido ao aumento do referido fluxo migratório em Roraima.

Ademais, o referido órgão, em resposta a situação de vulnerabilidade desses indivíduos, publicou a Resolução Normativa nº 126/17, com o escopo de conceder residência temporária no Brasil, pelo prazo de até dois anos, aos estrangeiros que tenham ingressado em território nacional por via terrestre e que sejam nacionais de países fronteiriços que ainda não são parte do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes e Associados do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), bem como estejam em situação irregular não lhes sendo aplicável o instituto do refúgio.

Contudo, tornaram-se evidentes os equívocos dessa Resolução com relação à demora de sua publicação, à carência de uma análise detalhada das condições econômicas dos imigrantes vulneráveis venezuelanos e à discriminação de indivíduos em situações semelhantes, pelo fato de ingressarem no Brasil por outras vias de acesso, além da terrestre. Tais equívocos suscitaram a revogação da citada Resolução e a consequente publicação das Portarias Interministeriais nº 09/18, 15/18 e 02/19, as quais disciplinam a regularização migratória dos nacionais venezuelanos hodiernamente, porém não sob um viés de acolhida humanitária, pois visam atender a interesses de política migratória nacional inexistente.

Do mesmo modo, observou-se que a edição das Medidas Provisórias nº 820/18 e 823/18 e dos Decretos nº 9.285/18 e 9.286/18 corroboram para o reconhecimento da Venezuela como um Estado submerso numa crise humanitária e para a criação da *Força-Tarefa Logística Humanitária* no estado de Roraima destinada a auxiliar os imigrantes venezuelanos. No entanto, tais medidas foram insuficientes e tardias frente a magnitude das demandas de tais indivíduos e pelo fato de no Brasil inexistirem mecanismos de gestão de crises humanitárias, assim como de políticas públicas para a integração de refugiados e migrantes.

Ademais, constatou-se o fato de o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) ter reconhecido a Venezuela como um Estado submerso em uma situação de "grave e generalizada violação de direitos humanos", no dia 14 de junho de 2019, por meio de uma resolução com validade de doze meses. Tal resolução possibilitou a adoção de procedimentos simplificados para a tramitação dos processos de reconhecimento da qualidade jurídica de refugiado dos nacionais venezuelanos. Porém, tal medida não tem efeitos retroativos, não sendo, portanto, aplicada às solicitações de refúgio indeferidas e àquelas que foram trocadas por autorizações de permanecia temporária, denotando, portanto, que um número expressivo de nacionais venezuelanos continuará em um limbo jurídico, sujeito à desproteção estatal e a níveis de vulnerabilidade e "invisibilidade", ou seja, como os refugos da terra, tal como preconizado por Arendt (2012).

No tocante a política pública de atendimento aos imigrantes venezuelanos, constatou-se que essa ocorre sob o comando da *Força-Tarefa Logística Humanitária* no estado de Roraima, qual tem sua atuação embasada no tripé: a) ordenamento da fronteira, b) abrigamento e c) interiorização dos imigrantes. Nesse sentido, observou-se ser a interiorização a principal solução apontada pelo governo brasileiro para auxiliar os imigrantes venezuelanos, a qual se divide em cinco modalidades: a) interiorização "abrigo a abrigo"; b) interiorização por reunificação familiar; c) interiorização por oferta de emprego sinalizada; d) os distintos modelos

de deslocamento auxiliados por diversas organizações da sociedade civil brasileira e entidades religiosas; e e) interiorização por reunião social.

Do mesmo modo, evidenciou-se que o processo de interiorização se iniciou em abril de 2018, por meio de voos da Força Aérea Brasileira (FAB) e se tornou mais expressivo a partir de setembro de 2018, quando os deslocamentos também ocorreram em voos fretados pela OIM. Já a participação da sociedade civil no custeio do processo de interiorização desses imigrantes se iniciou somente em fevereiro de 2019. Com relação aos 10.200 participantes desse processo, no período compreendido entre abril de 2018 a junho de 2019, constatou-se que 64% deles se deslocou de forma assistida na modalidade "abrigo a abrigo", 14% por reunificação familiar, 11% por oferta de emprego sinalizada e 12% por meio da sociedade civil.

A análise desse processo mostrou que a modalidade de interiorização por oferta de emprego sinalizada foi a que teve o menor percentual, por não depender exclusivamente dos atores da Operação Acolhida e de seus parceiros, mas também de possíveis empregadores nas distintas regiões brasileiras, sinalizando às dificuldades de inserção dos imigrantes venezuelanos no mercado de trabalho brasileiro. Notou-se, ainda o fato de 59% dos participantes do processo de interiorização serem do sexo masculino, enquanto 41% deles são do sexo feminino. E, também, que 43% dos participantes do sexo masculino terem 18 anos ou mais e que 16% são menores de idade. Enquanto 26% dos participantes do sexo feminino têm idade igual ou superior aos 18 anos, seguido de 15% que são menores de idade. E, portanto, 69% dos participantes do processo de interiorização tem idade igual ou superior aos 18 anos. Ademais, 72% dos participantes do processo de interiorização viajaram com membros de seu grupo familiar e 28% deles se deslocaram sozinhos.

Além disso, os principais óbices a ocorrência do processo de interiorização são: a morosidade, devido a diminuta disponibilidade dos municípios brasileiros para recepcionar os imigrantes venezuelanos, e a inserção dessas pessoas no mercado de trabalho, trabalho este considerado como o principal elemento para lhes assegurar a autonomia econômica e nos dizeres de Arendt (2016) a sobrevivência da espécie, uma vez que ele é uma atividade cíclica adstrita ao movimento de fertilidade da natureza.

Em atenção ao aspecto exclusivista da interiorização e de seu processo letárgico atrelado à carência de respostas complexas e integradas com a finalidade de atender o fluxo migratório venezuelano e, supostamente desafogar a prestação de serviços públicos de Roraima, observou-se que a autoridade governamental roraimense ingressou, no dia 13 de abril de 2018, com a Ação Civil Originária (ACO) nº 3.121 em face da União no Supremo Tribunal Federal (STF), requerendo que o referido Tribunal determinasse que a União assumisse efetivamente o controle

policial e sanitário do ingresso de imigrantes em território nacional e fechasse temporariamente a fronteira com a Venezuela.

Todavia, a referida Ação teve seu provimento negado em sede de liminar por violar a base principiológica consubstanciada na Lei nº 13.445/17 e seu artigo 45, bem como por transgredir o artigo XVIII, do Acordo de Cooperação Sanitária Fronteiriça (Decreto nº 59/1991), segundo o qual tanto o Governo do Brasil quanto o da Venezuela se comprometeram a não adotar medidas de profilaxia internacional que resultem no fechamento total de suas respectivas fronteiras.

Com relação ao processo de interiorização dos imigrantes venezuelanos para o município de Dourados, localizado no estado de Mato Grosso do Sul, observou-se que até o dia 5 de julho de 2019, o mesmo foi efetuado majoritariamente na modalidade de oferta de emprego sinalizada e contou com o apoio dos membros do Projeto Acolhida, projeto este de cunho humanitário criado para auxiliar na recepção e integração local dessas pessoas. Diante disso, a crítica de Sayad (1988) restou evidente e plausível de ser aplicada ao contexto em apreço, pois a maior parte de tal processo condicionou a participação dos venezuelanos à sujeição a vagas de empregos ofertadas pelo "mercado de trabalho para imigrantes".

Evidenciou-se também que a candidatura a uma vaga de interiorização na modalidade de oferta de emprego sinalizada, ao longo dos meses de janeiro, fevereiro, março, abril de 2019, se deu por meio de um processo de triagem, dividido em três etapas: a) entrevistas com militares do próprio Exército; b) entrevistas com o próprio pessoal do Departamento de Recursos Humanos da Empresa e; c) realização de exames médicos, custeados pela Empresa, para verificar se todos àqueles que chegaram à última etapa da seleção estavam em boas condições de saúde para iniciarem a atividade laboral. No entanto, aqueles imigrantes venezuelanos que chegaram à última etapa do processo seletivo, mas foram reprovados em virtude das suas condições de saúde fragilizadas tiveram a chance de participar das quatro primeiras etapas do processo de interiorização para Dourados subtraída. E, consequentemente, deixaram de existir, pois não mais atendiam as exigências do mercado de trabalho, que lhes proporcionariam a condição de sua existência, conforme as concepções de Sayad (1998).

Constatou-se a inexistência de um convênio público entre a União, o estado de Mato Grosso do Sul e o município de Dourados, o qual propiciaria a transferência de recursos públicos entre esses entes federados a fim de concretizar o desenvolvimento social e materializar a cooperação entre os sujeitos da Administração Pública, tendo por escopo a efetivação dos direitos e garantias da seara social dos imigrantes venezuelanos interiorizados.

Contudo, em razão da carência desse convênio e do repasse formal de informações do Ministério da Cidadania e/ou do Comando da Operação Acolhida aos órgãos e secretarias do estado de Mato Grosso do Sul e do município de Dourados sobre as etapas de interiorização, o bem-estar das pessoas interiorizadas foi comprometido, pois não lhes foi assegurado, em atenção à sua isonomia substancial, o acesso ao direito à saúde e à assistência social; aos meios de acesso ao direito à educação, à cultura e à melhoria de suas condições habitacionais; de forma a evitar que elas fossem sujeitas a pobreza e à marginalização, comprometendo sua integração local, onerando as esferas federativas estadual e municipal e contrariando os ensinamentos de Rachen (2010) e Reis (2013). Diante de tal contexto, conclui-se, tal como apregoa Sayad (1998), que o problema de se encontrar uma solução para o problema da imigração não reside em suas dificuldades intrínsecas, mas no fato de os governos não conseguirem se entender.

Constatou-se que dos 623 imigrantes venezuelanos interiorizados em Dourados, com o auxílio do Projeto Acolhida, 397 foram interiorizados na modalidade de oferta de emprego sinalizada, os quais têm faixa etária entre vinte e quarenta anos de idade, e 10% deles possui nível de escolaridade superior, sendo contratados para vagas de emprego de operador geral, por tempo indeterminado, pela Empresa citada, com remuneração de R$ 998,00 (novecentos e noventa e oito reais). Além disso, a maioria das pessoas interiorizadas na localidade era do sexo masculino, ou seja, 77%, e apenas 23% do sexo feminino, ratificando a tendência sobre a predominância do sexo masculino dos participantes do processo de interiorização apresentada pelo Relatório de Movimentos Assistidos sobre a Estratégia de Interiorização dos Venezuelanos, até o fim de junho de 2019.

Ademais, a maioria dos indivíduos interiorizados por oferta de emprego sinalizada (primeira, terceira e quarta etapas), ao chegar a Dourados, foi acolhida temporariamente, de forma “emergencial”, nos locais de abrigo cedidos pela Igreja Católica, os quais nem sempre tinham condições ideais de suprir todas as necessidades de todos indivíduos, com destaque para o Centro Social Rural São Vicente Paulo, em Indápolis. Em atenção a esse contexto notou-se a atualidade das concepções de Sayad (1998) sobre o fato de os imigrantes somente poderem serem alojados em regime de emergência e em locais improvisados.

Constatou-se, também, que esses indivíduos, em geral solteiros e sem esposas, deixaram os locais de abrigo em menos de trinta dias. E ao formarem grupos menores para residirem em um mesmo local e dividirem as mesmas despesas denotaram, à luz dos pressupostos teóricos de Sayad (1998), a existência de vínculos sociais e a perpetuação das antigas solidariedades tendentes a fortalecer os laços de assistência mútua sobre o mesmo teto, contrariando o

enfraquecimento dessas solidariedades ocasionado pelas exigências do viver urbano, da lógica do labor assalariado e da economia monetária.

Inclusive, em visita dirigida às residências desses imigrantes, em 14 de março de 2019, percebeu-se o fato de a maioria deles já estar familiarizada com o município e com as atividades laborativas, assim como manifestava o interesse de trazer seus familiares, por meio do processo de reunificação familiar. O que, sob a perspectiva dos ensinamentos de Arendt (2013), demonstrou o desejo dessas pessoas em reconstruírem suas vidas privadas, uma vez que ao migrarem forçadamente e ao participarem do processo de interiorização deixaram seus familiares na Venezuela e em Roraima.

Além disso, evidenciou-se o início do processo de reunificação familiar a partir da quarta etapa de interiorização, assim como o início do processo de migração por redes migratórias, conforme observado na visita dirigida realizada às residências dos venezuelanos em 08 de maio de 2019. A respeito do processo de migração por redes migratórias, analisado sob os ensinamentos de Massey (1988), Kelly (1995), Truzzi (2008) e Sayad (2000; 1998), constatou-se que a chegada de venezuelanos, por conta própria ou com auxílio de parentes, amigos ou pessoas com as quais tenham laços de afetividade às residências coletivas dos venezuelanos interiorizados previamente, ocorreu devido ao intercâmbio de informações sobre oportunidades de empregos, dificuldades no processo migratório, de alojamentos, assim como em virtude do envio de remessas monetárias para custear os deslocamentos e do oferecimento de acolhimento nas moradias. E, em razão disso, surgiram todas as configurações familiares que são distintas da definição estrita da imigração e dos imigrantes pelo trabalho.

Igualmente, constatou-se, a partir de tal etapa de interiorização, uma diminuição da comunicação entre os membros do Projeto Acolhida e o Exército Brasileiro, o qual lidera a Operação Acolhida, que se acentuou na quinta etapa de interiorização, devido à inexistência de reuniões prévias entre ambos para averiguar se o Projeto tinha capacidade para receber e ajudar o novo grupo tal como havia ocorrido nas quatro etapas anteriores, bem como para checar se as casas dos familiares realmente tinham condições mínimas de receber seus respectivos parentes e sobre qual seria a melhor data, tanto para o pessoal da Operação Acolhida quanto para os membros do Projeto Acolhida, para a chegada dos imigrantes venezuelanos em Dourados. Inclusive, verificou-se que os membros do Projeto Acolhida foram avisados sobre as datas da chegada da quinta etapa somente com quatro dias de antecedência.

Assim sendo, ressaltou-se o fato de a maioria dos venezuelanos interiorizados na quinta etapa, por intermédio do processo de reunificação familiar, era do sexo feminino (52%), e 48% era do sexo masculino, evidenciando-se a aplicação prática dos pressupostos teóricos de Sayad

(1998) sobre a duplicação das redes de comunicação entre homens em redes femininas e a consequente emigração feminina.

Ademais, a falta de comunicação entre os membros do Projeto Acolhida e o Exército Brasileiro, nessa etapa de interiorização, corroborou para a ocorrência de algumas situações de vulnerabilidade e de ricos sociais, as quais foram evidenciadas tanto na chegada dos imigrantes à Igreja Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (Mórmons), quanto nas visitas dirigidas às residências dos venezuelanos receptores de seus familiares, ocorridas em 25 de junho de 2019. Tal contexto possibilitou a aplicação da crítica de Arendt (2012), pois o processo de interiorização, devido as fragilidades e a inexistência de uma política migratória, é incapaz de evitar que os indivíduos interiorizados continuem em situações de vulnerabilidade e de riscos sociais, bem como de lhes assegurar o pleno gozo de seus direitos humanos e de tornar sua opinião significativa e sua ação eficaz, expulsando-os, portanto, da humanidade.

Por derradeiro, percebeu-se que a carência de apoio da Prefeitura Municipal de Dourados e do Ministério do Exército – Comando da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada de Dourados, devido à inexistência de comunicação interna, em quase todas as etapas do processo de interiorização, significou, em consonância com as concepções de Arendt (2012), que as ações do governo federal, no tocante ao processo de interiorização, em âmbito local, são vislumbradas como marginais e de diminuta importância.

Além disso, ao se analisar as ações empreendidas pelos membros do Projeto Acolhida para a recepção e integração local dos imigrantes venezuelanos, observou-se a atuação dos membros desse Projeto nas seguintes dimensões: laboral, normativa, saúde, educacional, social e habitacional. Em geral, a integração local em Dourados foi desenvolvida pelos membros do citado Projeto de forma independente do Poder Público federal, estadual e municipal, com ações nas dimensões supracitadas a fim de prover as demandas apresentadas pelos indivíduos recepcionados.

Por meio da análise, verificou-se que o foco do acolhimento foi a integração laboral, motivo pelo qual 397 dos 623 imigrantes venezuelanos interiorizados com o auxílio do citado Projeto, já chegaram à localidade contratados para vagas de empregos formais por tempo indeterminado na Empresa Seara Ltda. Além disso, constatou-se a ampla atuação dos membros do Projeto Acolhida para conseguirem empregos formais para os venezuelanos interiorizados por reunificação familiar, para aqueles que haviam deixado o emprego na Seara Ltda e para aqueles que migraram para Dourados por meio do processo de redes migratórias.

A atuação dos membros desse Projeto para alcançar tal intento se deu por meio das seguintes ações: a) divulgação de vagas de empregos nos grupos de *Whats App* com imigrantes

venezuelanos; b) buscar parceira com estabelecimentos empresariais com vagas de emprego ociosas, além da Seara Ltda; c) intermediar contratações com empresas que contratam imigrantes, principalmente, após a cobertura da mídia sobre a vinda dos venezuelanos para Dourados; e d) acompanhar os migrantes em processos seletivos coletivos, fortalecendo o apoio direto aos venezuelanos e para os estabelecimentos empresariais.

Evidenciou-se, ainda, que a inserção laboral desses imigrantes ocorreu a partir do preenchimento de vagas com baixas remunerações, às vezes incompatíveis com o nível de qualificação profissional, com a exposição dos venezuelanos a possíveis situações de subempregos e a exploração de sua mão de obra. Sendo algumas dessas constatações aplicáveis as vagas de empregos ofertadas pela Seara Ltda, no tocante a baixa remuneração e a incompatibilidade com o nível de qualificação profissional de alguns venezuelanos. Inclusive, ressaltou-se o fato de tal contexto também ter sido observado na literatura em relatos sobre outros municípios brasileiros que receberam a interiorização de venezuelanos. Tal conjuntara fática denotou que a precariedade na integração laboral não é algo exclusivo de Dourados, mas faz parte de uma realidade vivenciada por migrantes, imigrantes e refugiados em âmbito brasileiro de forma geral.

Com relação à dimensão normativa, percebeu-se ter sido essa parcialmente solucionada antes da chegada dos venezuelanos ao município citado, pois a participação deles no processo de interiorização tinha como requisito prévio a regularização migratória em andamento. Todavia, houve o surgimento de demandas pontuais durante o acolhimento local, e a atuação dos membros do Projeto Acolhida se mostrou satisfatória na resolução de demandas a curto prazo.

Contudo, em razão dessa dimensão ser o ponto inicial para possibilitar o posterior desenvolvimento da integração em outras áreas, principalmente, com relação a dimensão laboral, verificou-se que, devido à falta de conhecimentos específicos dos gestores privados sobre a regularização migratória e outros temas relacionados à integração dos migrantes na sociedade brasileira, houve dificuldades no desenvolvimento inicial da dimensão laboral após o acolhimento da interiorização, principalmente, com relação aos venezuelanos que deixaram os empregos na Empresa Seara Ltda e aqueles que advieram a Dourados interiorizados por reunificação familiar e por redes migratórias.

Ademais, observou-se a atualidade da crítica de Hannah Arendt (2012) e de Sayad (1998) sobre o paradoxo da efetivação dos direitos humanos daquelas pessoas que não são cidadãs do Estado brasileiro assim como a impossibilidade de os imigrantes venezuelanos serem totalmente integrados na sociedade douradense devido ao fato de o ordenamento jurídico

brasileiro não prever a restituição da condição política de homem a tais pessoas, razão pela qual elas ainda continuam à margem da sociedade.

No tocante a dimensão da saúde e assistência social, evidenciou-se não ter havido um envolvimento direto de setores públicos e esferas governamentais, a fim de suprir as demandas individuais e propiciar o acompanhamento dos casos dos imigrantes interiorizados, no período no qual eles ficavam nos locais de abrigo e posteriormente, excetuando-se a quarta etapa de interiorização que contou com uma visita da Secretária Municipal de Assistência Social e de três assistentes sociais no Centro Social Rural São Vicente de Paulo, em Indápolis e com a doação de 60 colchões feita pela Prefeitura Municipal. Isto é, todo o esforço para o atendimento das demandas de saúde e de assistência social dos venezuelanos foi envidado pelos membros do Projeto Acolhida, motivo pelo qual a integração local nessas áreas foi deficitária desde o início da interiorização no município. Fato que mostrou que para o Poder Público municipal essas dimensões não são consideradas como áreas prioritárias no início do acolhimento, contrariando as concepções de Ager e Strang (2008).

Com relação à dimensão educacional existiram algumas demandas por educação infanto-juvenil adstritas à chegada de crianças e adolescentes, por reunificação familiar, nas duas últimas etapas de interiorização analisadas, as quais foram solucionadas exclusivamente pelos membros do Projeto Acolhida. No que diz respeito aos venezuelanos interiorizados da primeira à quarta etapa, em sua maioria homens e adultos, constatou-se a necessidade de resolução de outras questões normativas, atinentes à revalidação de diplomas de Ensino Médio e Ensino Superior. Nessas situações os membros do citado Projeto não conseguiram encaminhar soluções, pois as dificuldades, dentre as quais se destacam a falta de documentação necessária para a revalidação dos diplomas e os óbices burocráticos impostos por outras esferas federativas, transpassavam tanto a atuação dos membros desse Projeto quando a do Poder Público municipal, necessitando ser trabalhada em âmbito federal.

A respeito da dimensão social, verificou-se a carência da autuação do Poder Público municipal direta e indiretamente no estímulo a criação de laços dos venezuelanos com a comunidade local. Embora o Centro Social Rural São Vicente de Paulo, destinado a abrigar essas pessoas (primeira, terceira e quarta etapas de interiorização) tivesse um espaço de convivência e um refeitório amplos que corroboravam para interação entre os próprios venezuelanos, constatou-se que o fato desse local se situar a 20 quilômetros de Dourados, não corroborou para o estabelecimento e a continuidade de vínculos dos migrantes com comunidade de Indápolis e de Dourados, durante os trinta dias em que esses imigrantes lá ficaram abrigados.

Tal contexto denotou que a conexão social com a comunidade local só foi construída em relações e vínculos que se efetivaram após o período de acolhimento no local de abrigo. Em razão disso, ficou evidente que, para além do contato com os membros do Projeto Acolhida, a conexão com a comunidade local se desenvolve unicamente pela ação desses imigrantes, motivos pelos quais eles são os protagonistas de sua integração na dimensão social. Inclusive, cita-se o fato de após o período de acolhimento em Indápolis, algumas ONGs terem prestado apoio de forma independente para alguns imigrantes e seus familiares, ratificando os ensinamentos de Moreira (2014) sobre as iniciativas direcionadas para a integração de migrantes, imigrantes e refugiados em âmbito brasileiro serem realizadas hegemonicamente pela sociedade civil.

No concernente a dimensão habitacional, constatou-se existir na estratégia do Governo Federal uma previsão financeira na modalidade oferta de empregos sinalizada para o momento posterior ao tempo de alojamento temporário nos locais de abrigo, motivo pelo qual cada venezuelano interiorizado pela citada modalidade recebeu a parcela única do aluguel social, no valor de R$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), destinada a custar suas despesas com moradia no primeiro mês após a saída de tais locais. E que o desenvolvimento dessa dimensão contou com as ações dos membros do Projeto Acolhida, pois esses auxiliaram na busca por opções de moradia com valores acessíveis para os venezuelanos advindos na primeira à quarta etapa de interiorização, tanto previamente a chegada desses indivíduos quanto durante o tempo no qual eles eram acolhidos nos locais de abrigo, assim como intermediaram os contratos de locação.

Ademais a participação do município de Dourados na Interiorização não sensibilizou os agentes do Poder Público municipal sobre a temática, de modo que esses começassem a desenvolver a capacidade local de resposta às demandas dessas pessoas. Com efeito, não se pode dizer que o legado da Interiorização para o município se configure como o início de um olhar mais atento e sensível às demandas da população migrante local, motivo pelo qual a possibilidade de instalação de um serviço especializado do Poder Público municipal direcionado ao atendimento dessa população se mostra uma conquista difícil de ser concretizada, embora ela represente um importante passo em direção ao desenvolvimento técnico das capacidades do Poder Público municipal e da geração da integração local para as comunidades migrantes da localidade.

Ressalta-se, ainda, algumas limitações desta pesquisa, pois o recorte pretendido para realização deste estudo foi o viés institucional e análise das ações desempenhadas pelo Poder Público municipal e estadual e pelos membros do Projeto Acolhida, com base na experiência empírica. Devido a recursos limitados, como o tempo para a realização de uma pesquisa de

campo com os imigrantes venezuelanos, não foi possível contemplar as percepções dos indivíduos que participaram do processo de interiorização e do acolhimento local. Tal limitação pode ser vislumbrada como uma possibilidade de novos olhares para a realização de futuras pesquisas. Diante disso, nota-se a relevância da realização de pesquisas no campo das Ciências Sociais, a fim de investigar o processo de interiorização como uma ação do Governo Federal e seu desenvolvimento em âmbito local, que sejam capazes de averiguar o alcance de tal ação para além do número de realocações.

Além disso, evidenciou-se ficar sob responsabilidade da sociedade civil organizada a maior parte do processo de integração de imigrantes e refugiados, como ocorre em Dourados, por intermédio do Projeto Acolhida, a qual necessita que seus voluntários sejam capacitados e carece do apoio de profissionais com qualificação, como assistentes sociais, psicólogos e pedagogos para atender a esse público específico, torando mais eficiente sua integração na sociedade local.

A experiência do referido Projeto mostrou algumas fragilidades do processo de interiorização, as quais demonstraram que a interiorização por si só não garante a total efetividade dos direitos humanos dos nacionais venezuelanos e sua integração local, não devendo ser, portanto, considerada exclusivamente como a principal medida para auxiliar tais indivíduos.

Por derradeiro, constatou-se que embora os instrumentos jurídicos internacionais e nacionais vigentes no Estado brasileiro propiciem a regularização migratória dos nacionais venezuelanos, seja como portadores de autorizações de residência temporária ou como refugiados, e consequentemente lhes oportunize a mobilidade de forma assistida, eles não lhes garantem o total acesso a direitos humanos e a integração local, ratificando a principal hipótese deste estudo. Portanto, é necessário aprimorar a comunicação entre os atores da Operação Acolhida e os membros de projetos humanitários que auxiliem no processo de recepção e integração dos imigrantes venezuelanos interiorizados, bem como a criação e o desenvolvimento de uma política pública migratória nos três níveis federativos e de mecanismos de monitoramento e de promoção da inserção desses imigrantes na nova comunidade, a fim de evitar a sua segregação e sujeição a níveis de vulnerabilidade e “invisibilidade”.

## 6 REFERÊNCIAS


ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia.** 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ABC INTERNACIONAL. **Mueren diez bebes por desnutrición em Venezuela**. Disponível em: https://www.abc.es/internacional/abci-mueren-diez-bebes-desnutricion-venezuela-201702071943_noticia.html. Acesso em: 20 jul. 2019.

ACNUDH, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **Violaciones de los derechos em la República Bolivariana de Venezuela:** una espiral descendente que no parece tener fin. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018_SP.pdf. Acesso em: 10 mar. 2018.

ACNUDH, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **Violaciones y abusos de os derechos humanos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela de 1 de abril al 31 de julio de 2019.** Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/HCReportVenezuela_1April-31July2017_SP.pdf. Acesso em: 5 mar. 2018.

ACNUDH, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela**. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/415697861/A-HRC-41-18-Human-rights-in-the-Bolivarian-Republic-of-Venezuela#from_embed. Acesso em: 5 jul. 2019.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Global Trends:** forced displacement in 2018. Disponível em: http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html. Acesso em: 15 set. 2019.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1. Acesso em: 15 ago. 2018.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Com assistência do ACNUR e emprego garantido, 130 venezuelanos são interiorizados para Mato Grosso do Sul.** Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2019/03/29/acnur-venezuelanos-mato-grosso-do-sul/. Acesso em: 20 fev. 2020.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) Que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África**. Disponível em: http://www.adus.org.br/convencao-da-organizacao-de-unidade-africana/. Acesso em 12 ago. 2018.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1. Acesso em 15 ago. 2018.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Protegendo os direitos dos apátridas: Convenção da ONU de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas**. Suíça: ACNUR, Feveireiro de 2011.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de Proteção aos Apátridas de 2014.** Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_prote%C3%A7%C3%A3o_aos_ap%C3%A1tridas.pdf. Acesso em 23 jan. 2020.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer milhares de venezuelanos como refugiados.** Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2019/12/06/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-milhares-de-venezuelanos-como-refugiados/. Acesso em 06 mar. 2020.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Integração Local.** Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/integracao-local/. Acesso em: 18 abr. 2020.

ADGHIRNI, Samy. Petróleo em baixa obriga Venezuela a vender ouro para pagar dívida. **Folha de São Paulo**. Mercado. 29 de novembro de 2016. Disponível em http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/01/1734769-petroleo-em-baixa-obriga-venezuela-a-vender-ouro-para-pagar-divida.shtml. Acesso em: 01 jun. 2018.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGÊNCIA BRASIL. **Com abstenção de 53,98%, Maduro é reeleito com 6,1 milhões de votos.** Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-05/com-abstencao-de-5398-maduro-e-reeleito-com-61-milhoes-de-votos. Acesso em: 20 jan. 2019.

AGER, Alastair; STRANG, Alison. Understanding integration: a conceptual framework. **Journal of Refugee Studies**, v. 21, n. 2, 2008. Disponível em: http://www.cpcnetwork.org/wp-content/uploads/2014/04/19.-Ager-Strang-Understanding-Integration-2008.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

ALDEA MUNDO. Análisis y documentos: evolucion historica de las migraciones en Venezuela – **Breve recuento**. San Cristobal, v. 11, n. 22, dic. 2006. Disponível em: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S131667272006000200009&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 15 jul. 2018.

ALVIN, Roberta Pires. Retrospectiva do Trabalho da Defensoria Pública da Uniãona Defesa dos Migrantes Venezuelanos. *In:* BAENINGER, Rosana (org.) **Migrações Venezuelanas**, Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018, p. 87-92.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Direito internacional dos refugiados:** evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **A Política de Proteção a Refugiados da Organização das Nações Unidas – Sua Gênese no Período Pós-Guerra (1946-1952)**. 2006. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília (Unb), Instituto de

Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Brasília – DF, 2006.

ANDRÊS, Artur Domingos Santos. **O conceito de "violência" no pensamento de Hannah Arendt.** Dissertação. 2012. (Mestrado em Filosofia) – Universidade Nova Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Filosofia Geral, Lisboa – Portugal, 2012.

ARAÚJO, Vinicios. **Chegada de venezuelanos independentes traz alerta para 'caos social' em Dourados.** Disponível em: http://www.douradosnews.com.br/dourados/dourados-venezuelana-cidade-foi-a-que-mais-recebeu-refugiados-no/1110031/. Acesso em: 20 fev. 2020.

ARCARAZO, Diego ACOSTA; SARTORETTO, Laura Madrid. ¿Migrantes o Refugiados? La Declaración de Cartagena y los Venezolanos em Brasil. **Análisis Carolina**, mar. de 2020.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARENDT, Hannah. **A condição Humana**. 12ª ed. Ver. – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016.

ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

ARENDT, Hannah. **Crises da República**. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

ARENDT, Hannah. **Nós, os Refugiados.** Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2013.

BAENINGER, Rosana. Migrações Internacionais: elementos para o debate no século XXI. *In:* CUTTI, Dirceu. et al (orgs). **Migração, Trabalho e Cidadania**. São Paulo: EDUC, 2015, p. 17-47.

BAENINGER, Rosana. **Migrações Transnacionais na Fronteira:** novos espaços das migrações sul-sul. *In:* BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (coord.). **Migrações Fronteiriças**. Campinas: Núcleo de Estudos de População "elza Berquó" - Nepo/unicamp, 2018. p. 463-472.

BALTAR, Cláudia Siqueira; BALTAR, Ronaldo; FAVERO, Deusa Rodrigues. Política de "Interiorização" da migração venezuelana recente: considerações a partir do estado do Paraná. *In:* BAENINGER, ROSANA; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações Venezuelanas.** Campinas: Unicamp, 2018.

BANZELA, Sandro Luiz; TOMPOROSKI, Alexandre Assis; BOURGUESSAN, Danielly. Estado, Crise Política, Jurídica, Econômica e Perspectivas de Desenvolvimento. **Revista Profanações**, ano 4, n. 1, jan./jul., p. 76-93, 2017.

BARRETO, Tarcia Milene de Almeida Costa. Os Impactos nos Serviços de Saúde Decorrentes da Migração Venezuelana em Roraima: ensaio reflexivo. *In:* **Migrações**

**Venezuelanas**, Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018, p. 369-373.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização:** as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Danos Colaterais:** desigualdades sociais numa era global. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2013.

BEBLAWI, H. The Rentier State in the Arab World. *In:* BEBLAWI, H.; LUCIANI, G. (Ed.). **The Rentier State.** Nova York: Croom Helm, 1987.

BÉRGAMO, Luís Roberto. **Venezuela torna-se a maior reserva de petróleo do mundo.** Disponível em: http://comunicacao.fflch.usp.br/node/1618. Acesso em: 10 de jul. de 2018.

BERVIAN, Lígia; ROSO, Adriane. Imigração e políticas públicas: um estudo com imigrantes argentinos e uruguaios. **Revista Sociais e Humanas**. Santa Maria: v. 26, n. 2, p. 229-242, 2013. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/5684. Acesso em: 15 de abr. de 2020.

BETANCOURT, R. **Venezuela: política y petróleo**. Barcelona: Seix Barral, 1979.

BETTS, Alexander. **Forced Migration and Global Politics.** West Sussex: Willey-Blackwell, 2009.

BICHARA. Jahyr-Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: entre avanços e retrocessos. **Revista de Direito Internacional**, v. 14, n. 2, p. 237-252, 2017.

BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rossana Rocha. A Securitização da Imigração: mapa do debate. **Lua Nova**, São Paulo, 77: p. 73-104, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n77/a03n77.pdf. Acesso em: 25 jan. 2020.

BRASIL. **Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980 – Estatuto do Estrangeiro**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em: 03 jun. 2019.

BRASIL. **Lei 9.474, de 22 de julho de 1997 – Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL**. Lei 13.445 de 2017a – Lei de Migração**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017b**. Regulamenta a Lei nº 13.445/17, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Refúgio em Números.** 3ª ed., 2018a.

BRASIL. Senado Federal. **Jucá se reúne com ministros do governo para tratar da imigração de venezuelanos em Roraima, 2018b.** Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/02/07/juca-se-reune-com-ministros-do-governo-para-tratar-da-imigracao-de-venezuelanos-em-roraima. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da república. **Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018c.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm. Acesso em: 03 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da república. **Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018d**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm. Acesso em: 03 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da república. **Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018e.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm. Acesso em: 03 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da república. **Medida Provisória nº 823, de 9 de março de 2018f.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv823.htm. Acesso em: 04 jun. 2019.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018g**. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 15, de 27 de agosto de 2018g**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%C2%BA%2015,%20DE%2027%20DE%20AGOSTO%20DE%202018.pdf. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Sistema de Tráfego Internacional – STI. **Tráfego Migratório**, **2019a** Disponível em: http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/apresentcao-policia-federal-ate-abril-de-2019.pdf. Acesso em 15 de out. de 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica nº 03 de 2019**, Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), Processo nº 08018.001832/2018-01 Estudo de país de origem Venezuela, 2019b.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 2, de 15 de maio de 2019c.** Disponível em: http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-2-de-15-de-maio-de-2019-145560854. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio em Números.** 4ª ed, 2019d. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 59, de 14 de março de 1991.** Promulga o Acorde de Cooperação Sanitária fronteiriça entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Venezuela.
BRASIL. Ministério da Saúde. **Situação dos Casos de Sarampo nos Estados de Roraima e Amazonas** – 2018. Informe Nº 6| 2017/2018 2. Disponível em: http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/maio/07/Boletim-n6-Sarampo.pdf. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 21.798 de 6 de Setembro de 1932**. Promulga uma convenção e três protocolos sobre nacionalidade, firmados na Haya, a 12 de abril de 1930. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21798-6-setembro-1932-549005-publicacaooriginal-64268-pe.html. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.246 de 22 de maio de 2002**. Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.501, de 18 de agosto de 2015.** Promulga a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, firmada em Nova Iorque, em 30 de agosto de 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8501.htm. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. **Emenda nº 54 de 20 de setembro de 2007.** Dá nova redação à alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal e acrescenta art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc54.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2054%2C%20DE%2020%20DE%20SETEMBRO%20DE%202007&text=12%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20e,de%20brasileiros%20nascidos%20no%20estrangeiro. Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional de Revisão nº 03, de 07 de junho de 1994.** Altera a alínea "c" do inciso I, a alínea "b" do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do art. 12 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr3.htm. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.** Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração. **Portaria nº 125, de 21 de março de 2014.** Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_25369237_PORTARIA_N_125_DE_21_DE_MARCO_D. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional (2009). **Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira- PDFF**. Disponível em:http://www.integracao.gov.br/cartilha-pdff. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.** Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que "dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas", para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. 2012. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/livro-branco-de-defesa-nacional>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Manual de Operações em Ambientes Interagências.** 2013. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/74. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.

BUCCI. Maria Paula Dallari**.** O conceito jurídico de política pública em direito. *In:* BUCCI. Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. **Security:** a new framework for analysis. Londres: Lynne Reinner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de Segurança Internacional.** – São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 321-328.

CARITAS DE VENEZUELA. **Monitoreo de la Situación Nutricional em Niños Menores de 5 años.** Disponível em: https://www.slan.org.ve/descargas/Tercer-Boletin-Saman-Marzo-Abril-2017-Caritas-de-Venezuela.pdf. Acesso em: 20 jul. 2019.

CARITAS DE VENEZUELA. **Línea Basal de Monitoreo Centinela de la Situación Nutricional em Niñas y Niños menores de 5 años.** Disponível em: http://caritasvenezuela.org/wp-content/uploads/2017/12/Primer-Bolet%C3%ADn-SAMAN-Octubre-Diciembre-2016.-Caritas-de-Venezuela.pdf. Acesso em: 25 jul. 2019.

CARMO, Corival Alves do. Cooperação Brasil-Venezuela: caminhos institucionais. **Anais do V Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD)**, p. 2-24. Disponível em: http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/050.pdf. Acesso em: 18 jul. 2018.

CARNEIRO, Camilo Pereira. Relação Brasil-Venezuela**:** tratados, integração e fronteira. **Anais do 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política** (ALACIP). Disponível em: http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSVZPIjtzOjQ6IjMwNDEiO30iO3M6MToiaCI7

czozMjoiZmRhYjdkNGYxYzg4YzhiMTk5NGRkM2M0NmE5NTdiZWUiO30%3D. Acesso em: 10 jun. 2018.
CARVALHO, Letícia; PARISE, Paolo; PEREIRA, José Carlos. Venezuelanos acolhidos na Missão Paz: do lugar para descanso à incidência política e inserção social. *In:* BAENINGER, ROSANA; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações Venezuelanas.** Campinas: Unicamp, 2018.

CASTLES, Stephen. Entendendo a Migração Global: uma perspectiva desde a transformação social. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, vol 18, nº 35, jul./dez., 2010, p. 11-43.

CASTLES, Stephen. La política internacional de la migración forzada**.** In: **Migración y Dessarollo**, n. 1, out., 2003.

CASTLES, Stephen; KORAC, Maja; VASTA, Ellie; VERTOVEC, Steven. **Integration:** mapping the field. London: Home Office Immigration Research and Statistics Service, 2002.

CASTRO, Maolis. **Maduro reajusta salário mínimo em 300%, mas valor permanece em 6 dólares.** Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/15/internacional/1547518826_485521.html. Acesso em :20 fev. 2018.

CAUBET, Matías; PAVEZ, Lucas. **La Cris em Venezuela y su Repercusión a nível Regional**. Disponível em: http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/boletinsegydef/boletin3/art_caubet_pavez.pdf. Acesso em: 20 fev. 2018.

CECODAP. **Contribuiciones de la Sociedad Civil Venezolana**. Disponível em: http://www.examenonuvenezuela.com/web/wp-content/uploads/2016/10/Hojas-Informativas-EPU-Venezuela-2016.pdf. Acesso em: 26 ago. 2019.

CEPAZ, AVESA; FREYA, **Mujeres al Límite**, 2017. Disponível em: https://www.derechos.org.ve/web/wp-content/uploads/Mujeres-al-limite.pdf. Acesso em: 23 jul. 2019.

CERQUEIRA, Daniel; LIMA, Renato Sérgio; BUENO, Samira et al. **Atlas da Violência 2017- IPEA e FBSP**. IPEA: Rio de Janeiro, junho de 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017. Acesso em: 21 jan. 2019.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica:** para o uso dos estudantes universitários. 3ª ed. São Paulo: McGraw-Hill do brasil, 1978.

CNIg, Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº 126 de 3 de março de 2017.** Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016. Acesso em: 17 mai. 2018.

Convite x la Salud. **Monitoreo del derecho a la salud en Venezuela**. Boletín 9, abril 2018. Disponível em: https://issuu.com/conviteac/docs/dcho._a_la_salud._9no_bolet_n__esp_. Acesso em: 25 abr. 2018.

CONARE, Comitê Nacional para Refugiados. **Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014.** Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes1/refugio/anexos/resolucao-18-dou-pdf.pdf. Acesso em: 06 mar. 2020.

CONARE, Comitê Nacional para Refugiados. **Resolução Normativa nº 31, de 13 de novembro de 2019.** Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=389724. Acesso: em 06 mar. 2020.

CORREIA, Douglas. **Bolsonaro cogita criação de campo de refugiados para refugiados venezuelanos.** Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-11/bolsonaro-cogita-criacao-de-campo-de-refugiados-para-venezuelanos. Acesso: em 20 fev. 2020.

CORREIO DO POVO. **Romero Jucá pede a suspensão da fronteira de Roraima com Venezuela.** Disponível em: https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/mundo/romero-juc%C3%A1-pede-a-suspens%C3%A3o-da-fronteira-de-roraima-com-venezuela-1.269847. Acesso em: 20 jan. 2020.

COSTA, Emily. **Roraima pede ao STF que suspenda imigração na fronteira e que venezuelanos sejam enviados a outros estados.** Disponível em: https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/08/20/rr-pede-ao-stf-que-suspenda-imigracao-na-fronteira-e-que-venezuelanos-sejam-distribuidos-com-outros-estados.ghtml. Acesso em: 23 jan. 2020.

COSTA, Emily. **Passa de 3 mil o número de venezuelanos vivendo em prédios abandonados em Boa Vista.** Disponível em: https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2020/01/08/passa-de-3-mil-o-numero-de-venezuelanos-vivendo-em-predios-abandonados-em-boa-vista.ghtml. Acesso em: 11 abr. 2020.

COURY, Paula; Julia Rovery. O Idioma como Facilitador do Processo de Integração de Refugiados e Imigrantes: a experiência do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). **Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 12, n. 12. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2017.

CRISP, Jeff. The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis. **New Issues in Refugee Research**. UNHCR - Geneva, 2004. Disponível em: https://www.unhcr.org/en-us/research/working/407d3b762/local-integration-local-settlement-refugees-conceptual-historical-analysis.html. Acesso em: 14 abr. 2020.

DATASUS. Ministério da Saúde. **Assistência à Saúde.** Distrito Federal, 2017. Disponível em: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sih/cnv/qirr.def. Acesso em: 14 jan. 2019.

DELFIN, Rodrigo Borges**. Brasil tem 161 mil solicitações de refúgio aguardando análise.** Disponível em: https://migramundo.com/brasil-tem-161-mil-solicitacoes-de-refugio-aguardando-analise/. Acesso em: 20 jul. 2019.

DE MORAES, Isaías Albertin; DE AGUIAR, Mônica Portella. **A integração do imigrante no Brasil em uma perspectiva comparada com o Canadá:** o caso dos haitianos. Disponível

em: https://www.researchgate.net/publication/324901140_A_integracao_do_imigrante_no_Brasil_em_uma_perspectiva_comparada_com_Canada_o_caso_dos_haitianos. Acesso em 21 out. 2019.

DORADOS AGORA. **Dourados recebe 100 refugiados venezuelanos com apoio da ONU.** Disponível em: https://www.douradosagora.com.br/noticias/dourados/dourados-recebe-100-refugiados-venezuelanos. Acesso em: 14 fev. 2020.

DOURADOS AGORA. **Venezuelano é preso após tentar abusar de médica em posto de saúde.** Disponível em: https://www.douradosagora.com.br/noticias/dourados/boliviano-e-preso-apos-tentar-abusar-de-medica-em-posto-de-saude. Acesso em: 25 fev. 2020.

DUARTE, André. Poder e violência no pensamento político de Hannah Arendt. *In:* **Sobre a violência.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

DUARTE, Álvaro. **O papel do Exército Brasileiro frente à crise migratória venezuelana no Estado de Roraima: considerações sobre as operações "acolhida", "controle" e "tucuxi".** 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança) – Universidade Estadual de Roraima, Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania, Boa Vista, 2019.

DUMMETT, Michael. **Sobre Imigración y Refugiados**. Madrid: Teorema, 2004.

DUQUE, Marina Guedes. O papel de síntese da escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292009000300003. Acesso em 24 jan. 2020.

ENCOVI. **Encuesta Nacional de Condiciones de Vida en Venezuela en 2016.** Disponível em: https://www.fundacionbengoa.org/encovi/encovi-2016.asp. Aceso em: 20 maio. 2019.

ENCOVI. **Encuesta Nacional de Condiciones de Vida en Venezuela em 2017.** Disponível em: https://www.fundacionbengoa.org/encovi/encovi-2017.asp. Aceso em: 20 maio. 2019.

ENFOQUE MS. **Vindos de RR, grupo de 167 refugiados venezuelanos chega a MS.** Disponível em: https://www.enfoquems.com.br/noticias/vindos-de-rr-grupo-de-167-refugiados-venezuelanos-chega-a-ms. Acesso em: 20 fev. 2020.

ENH, **Encuesta Nacional de Hospitales de 2018.** Disponível em: https://cifrasonlinecomve.files.wordpress.com/2018/03/enh-final_2018fin.pdf. Acesso em: 18 maio 2019.

FERREIRA, Susana Raquel de Sousa. **A Política de imigração europeia: instrumento da luta anti-terrorista?** 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) – Universidade Nova de Lisboa, 2010. Disponível: http://run.unl.pt/bitstream/10362/5703/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 23 jan. 2020.

FIGUEIRA, Mauro. Sérgio. **Desenvolvimento econômico na cadeia global do petróleo:** Venezuela e Arábia Saudita em perspectiva sistêmica. 2017. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis.

FMI, Fundo Monetário Internacional. **Report for Selected Countries and Subjects**. Washington: International Monetary Fund (imf), 2016. Disponível em: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=43≺.y=8&sy=2016&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds;=.&br=1&c=299&s=PCPI,PCPIPCH,PCPIE,PCPIEPCH&grp=0&a=. Acesso em: 17 jun. 2018.

FMI, Fundo Monetário Internacional. **Country Date Venezuelan Repubic Bolivarian, 2019**. Disponível em: https://www.imf.org/en/Countries/VEN. Acesso em: 30 jun. 2019.

FMI, Fundo Monetário Internacional. **World Economic Outlook.** Disponível em: https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx. Acesso em: 20 ago. 2018.

FMI, Fundo Monetário Internacional. **World Economic Outlook:** inflation, rate, avarage consumer prices. Disponível em: http://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/WEOWORLD/VEN. Acesso em: 18 ago. 2018.

FMI, Fundo Monetário Internacional **Panorama econômico mundial, abril 2017**. Disponível em: http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017. Acesso em: 20 jan. 2019.

FORMENTI, Lígia. **Brasil poderá ter um aumento de 50% de casos de malária em 2018**. O Estado de S. Paulo. 16/05/2018. Disponível em: https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-podera-ter-um-aumento-de-50-de-casos-de-malaria-em-2018,70002310258. Acesso em: 18 fev. 2019.

FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida: a atuação das Forças Armadas Brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review**, jan. de 2019. Disponível em: https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Franchi-operacao-acholhida-a-atuacao-das-forcas-armadas-brasileiras-no-suporte-aos-deslocados-venezuelanos-Jan-2019-1.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

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

GERARD, Alison. **The securitization of migration and refugee women.** Nova York: Routledge, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIRALDI, Renata. **Maduro é reeleito em eleição questionada pela oposição**. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-05/maduro-e-reeleito-em-eleicao-questionada-pela-oposicao. Acesso em: 20 jan. 2019.

GIANSANTE, Renato. **Venezuelanos recebem acolhimento em Dourados.** Disponível em: https://capitalnews.com.br/cotidiano/venezuelanos-recebem-acolhimento-emdourados/329057. Acesso em: 20 fev. 2020.

GOODWIN-GILL, Guy. **Convention Relating to the Status of Stateless Persons**. United Nations Audiovisual Library of International Law. United Nations, 2010, p. 1.

GRUPO DE LIMA. **Declaração de Lima**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17073-declaracao-de-lima. Acesso em: 15 abr. 2018.

GUIA, Maria João. **Crimigração, Securitização e o Direito Penal do Crimigrante.**, **Revista Liberdades**, n.11, set./dez., 2012. Disponível em: http://ibccrim.org.br/site/revistaLiberdades/_pdf/11/integra.pdf#page=90. Acesso em: 26 jan. 2020.

HACHEN, Daniel Wunder. Cooperação econômica entre entes federativos, transferências voluntárias de recursos financeiros e a natureza jurídica dos convênnios públicos. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 3, n. 11, jan./mar.. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

HANSEN, Birthe. **Unipolarity and the Middle East.** Richmond, Curzon Press, 2000.

HOFMANN, RAINER. **Refugee Law in the African Context**, 1992. Disponível em: http://www.zaoerv.de/52_1992/52_1992_2_a_318_333.pdf. Acesso em: 15 jun. 2019.

HRW, Human Rights Watch. **Crisis humanitaria en Venezuela**: La inadecuada y repressiva respuesta del gobierno ante la grave escasez de medicinas, insumos y alime. Nova York: Human Rights Watch, 2016. Disponível em: https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/venezuela1016sp_web_3.pdf. Acesso em: 12 jun. 2018.

HRW, Human Rights Watch. **Venezuela:** Crise Humanitária Alastra-se para o Brasil. Disponível em: https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397. Acesso em: 25 fev. 2019.

ICASO. **Peligro triple; Resurgimiento de epidemias, um sistema falido de salud pública y la indiferencia global sobre la crisis em Venezuela, 2017**. Disponível em: http://icaso.org/new-report-details-health-crisis-venezuela/. Acesso em: 20 jan. 2019.

INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION. **Venezuela:** la justiça en entredicho. Londres: International Bar Association, 2007.

JUBILUT, Liliana Lira. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lira; MADUREIRA, André Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana (REMHU)**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014.

KAFRUNI. Simone. **Venezuelanos:** saiba como o governo irá disciplinar imigração no Brasil. Disponível em:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/02/13/interna_politica,659537/venezuelanos-saiba-como-o-governo-ira-disciplinar-imigracao-no-brasil.shtml. Acesso em: 24 jan. 2020.

KANAAN, Cel; TÁSSIO, Maj; SIDMAR, 2º Ten. As Ações do Exército Brasileiro na Ajuda Humanitária aos Imigrantes Venezuelanos. *In:* BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Joroshinski (coord.). **Migrações Venezuelanas,** Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018, p. 68-71.

KELLY, P. F. Social and cultural capital in the urban ghetto: implications for the economic sociology of immigration". *In:* PORTES, A. (org.). **The economic sociology of immigration.** Nova York: Russell Sage, 1995.

KIN, Young Yun. **Becoming Intercultural:** An integrative theory of communication and cross-cultural adaptation. Teller Road Thousand Oaks, California, 2000.

KUHLMAN, Tom. The Economic Integration of Refugees in Developing Countries: A Research Model. **Journal of Refugee Studies.** Oxford: v. 4, n. 1, p. 1-21, 1991. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/31258421_The_Economic_Integration_of_Refugees_in_Developing_Countries_A_Research_Model. Acesso em: 05 abr. 2019.

KRUMM, Hans-Jürgen; PLUTZAR, Verena. **Tailoring language provision and requirements to the needs and capacities of adult migrants.** University of Vienna, 2008. Disponível em: https://rm.coe.int/16802fc1c8. Acesso em: 20 out. 2019.

LAFER, Celso. Prefácio *In:* **Sobre a violência**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

LÁREZ, Ingrid Méndez. **¿Cuál es la dieta de sobreviviencia del venezolano? El Impulso**. Caracas, 14 mar. 2016. Disponível em: http://www.elimpulso.com/noticias/nacionales/la-dieta-de-sobrevivencia-de-losvenezolanos- ante-la-crisis-alimentaria. Acesso em: 20 mar. 2019.

LEÃO, R. Z. R. **Memória anotada, comentada e jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados.** Brasília, DF: ACNUR, 2007.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem.** Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOURENÇO, Gilberto Cezar. **O papel das Forças Armadas na atualidade:** a interpretação da sociedade e seus desdobramentos. 2012. Monografia (Especialização em Segurança Internacional e Guerra) – Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro: ESG, 2012. p. 31. Disponível em https://www.esg.br/conhecimento_cientifico/monografias-caepe-2012. Acesso em: 21 fev. 2020.

LUSSI, Carmem. Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. **Psicol**. **USP**, São Paulo, v.26, n.2, p.136-144, ago. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103656420150002001 36&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 abr. 2020.

MACIEL, Gregório da Cruz Araújo. **Recursos naturais e desenvolvimento econômico:** benção, maldição ou oportunidade? 2015. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, Rio de Janeiro – RJ, 2015.

MAGALHÃES, Simone Maria. **Poder e violência**: Hannah Arendt e a Nova Esquerda. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Marília – SP, 2008.

MAHDAVY, H. The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran. *In:* COOK, M. A. (Ed.). **Studies in the Economic History of the Middle East.** London: Oxford University Press, 1970.

MARIM, Denise Crispim. **Governo federal vê motivação eleitoreira na ação de Roraima.** Disponível em: https://veja.abril.com.br/mundo/acao-de-roraima-contra-venezuelanos-tem-motivacao-eleitoreira/. Acesso em 10 de mar. de 2020.

MARIMÓN, Albert Caballè. As Operações de Controle e Acolhida em Roraima. **Revista Tecnoligia e Defesa**. Disponível em: http://tecnodefesa.com.br/adquirir-td/. Acesso em 20 out. 2019.

MARINGONI, Gilberto; DA COSTA, Emília Viotti. **A Revolução Venezuelana**. Unesp, 2009.

MARTIN, Susan. WEERASINGHE, Sanjula. TAYLOR, Abbie. Crisis Migration. **The Brown Journal of World Affairs**,Volume XX, Issue I, Fall/Winter 2013, Providence, RI, USA.

MARTIN, Susan. WEERASINGHE, Sanjula. TAYLOR, Abbie. What is crisis migration? **Forced Migration Review**, n. 45, fev, 2014.

MASER, Sergio Gómez. Grupo de Diários América. **Almagro: 'Ninguém quer a Venezuela suspensa da OEA'.** O Globo. Washington, 20 jun. 2016. Disponível em: http://oglobo.globo.com/mundo/almagro-ninguem-quer-venezuela-suspensa-da-oea 19541073. Acesso em: 29 mai. 2018.

MASSEY, Douglas. "Economic development and international migration in comparative perspective". **Population and Development Review**, n. 14, p. 383-413, 1988.

MATTOS, Pablo. A Atuação do ACNUR na Resposta ao Fluxo de Venezuelanos em Roraima. *In:* BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Joroshinski (coord.). **Migrações Venezuelanas,** Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018, p. 203-205.

MAZUI, Guilherme. **Temer diz que migração de venezuelanos para Brasil e Colômbia 'perturba' países da América Latina.** Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-diz-que-migracao-de-venezuelanos-para-brasil-e-colombia-perturba-a-america-latina.ghtml. Acesso em: 25 jan. 2020.

MENDONÇA, Heloísa. **Temer fala em senha para regular a entrada de venezuelanos e depois retifica.** Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/29/politica/1535496222_378989.html. Acesso em 26 jan. 2020.

MESSARI, Nizar. Existe um novo cenário de segurança internacional? **Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO)**, 2004. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/clacso/gt/20101030023920/8messari.pdf. Acesso em: 26 jan. 2020.

MILESI, Rosita; CURY, Paula. Acolhida, Proteção e Integração de Venezuelanos no Brasil: a atuação do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). *In:* BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Joroshinski (coord.). **Migrações Venezuelanas,** Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018, p. 72-78.

MILESI, Rosita. Fluxos Migratórios e a nova lei de migração no Brasil. **Nuevamérica**, Buenos Aires, v. 155, p. 21-25, 2017.

MILESI, Rosita; CURY, Paula; ROVERY, Julia. **Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual.** Aedos, Porto Alegre – RS, v. 10, n. 22, p. 53-60, 2018.

MOLEIRO, Alonso**. Maduro é reeleito presidente da Venezuela em uma forte abstenção e em meio a denúncias de fraude.** Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/20/internacional/1526840397_319633.html. Acesso em: 02 fev. 2019.

MOLINA, Federico Rivas. **Mercosur suspende a Venezuela y aumenta la presión sobre Nicolás Maduro.** El País. Buenos Aires, 02 dez. 2016. Disponível em: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/12/02/america/1480699979_812056.html. Acesso em: 16 abr. 2018.

MONGE, Yolanda; MANETTO, Francesco. **EUA utilizam o petróleo para asfixiar o regime de Maduro.** Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/28/internacional/1548710770_322801.html. Acesso em: 20 abr. 2018.

MONTENEGRO, Bruno Márcio Patrício. As "Novas Ameaças" e a Multidimensionalidade da Segurança Internacional. **Anais do III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas"** (UNESP, UNICAMP e PUC/SP), 2011. Disponível em: http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2011/bruno_montenegro.pdf. Acesso em: 25 jan. 2020.

MOREIRA, Gabriel Boff. **A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012:** petróleo, integração e relações com o Brasil. Brasília: FUNAG, 2018.

MOREIRA, Thiago Oliveira. A (Necessária) Proteção dos Direitos Humanos dos Migrantes Venezuelanos pela Jurisdição Brasileira. *In:* BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro

(coord.). **Migrações Fronteiriças,** Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018, p. 394-403.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana (REMHU)**, Brasília, ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez. de 2014.

MOREIRA, Daniel Augusto. **O método fenomenológico na pesquisa.** São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

NEVES, Rômulo Figueira**. Cultura política e elementos de análise da política venezuelana**. Brasília: FUNAG, 2010.

NEVES, Arthur Volpon; LOTÉRIO, Bruno. Securitização de Processos Migratórios. **Anais do 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2013.** Disponível em: http://www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/anais/20/1370052701_ARQUIVO_SecuritizacaodeProcessosMigratorios.pdf. Acesso em: 24 jan. 2020.

NUNES, Maria. Papel e ações das instituições brasileiras na faixa de fronteira. *In:* PÊGO, Bolívar (org.). **Fronteiras do Brasil:** uma avaliação de política pública. Brasília: Ipea, 2018. p. 73-111.

OVCS, Observatorio Venezolano de la Conflictividad Social. **6.729 manifestaciones en 4 meses en todo el país. 3 de agosto de 2017**. Disponível em: https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wpcontent/uploads/2017/08/Balanceprotestas-4-meses-abril-julio-2017-RESUMEN.pdf. Aceso em: 20 jun. 2019.

OEA, Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). **Resolução 2/18**. Migração forçada de pessoas venezuelanas. 167º período de sessões. Bogotá, 2018. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-2-18-pt.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019.

OEA, Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). **Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela:** informe de país. Washington, DC, 2017. Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf. Acesso em: 23 mar. 2019.

OEA, Organização dos Estados Americanos. **Carta Democrática Interamericana de 2001.** Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/r.Carta.Democr%C3%A1tica.htm. Acesso em: 23 mar. 2019.

OIM, Organização Internacional para as Migrações. **Plataforma de Coodinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2019a.** Disponível em: https://r4v.info/es/documents/download/68070. Acesso em: 20 jan. 2019.

OIM, Organização Internacional para as Migrações. **Relatório de Movimentos Assistidos sobre a Estratégia de Interiorização dos Venezuelanos, junho de 2019b.** Disponível em:

file:///C:/Users/Joao%20Lucas/Downloads/Informe%20de%20interioriza%C3%A7%C3%A3o%20-%20Junho2019.pdf. Acesso em: 01 jul. 2019.

OIM, Organização Internacional para as Migrações. **Matriz de Monitoramento de Deslocamento (DTM) - Brasil nº 1**. Disponível em: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/DTM/MDH_OIM_DTM_Brasil_N1.pdf. Aceso em: 20 jun. 2019.

OIM, Organização Internacional para as Migrações. **National Migration Trends in South America: Bolivarian Republico of Venezuela, february 2018.**

OIM, Organização Internacional para as Migrações. **National Migration Trends in South America**, 2018.

OLIVEIRA, George Alberto Garcia de. A Utilização do Corpo Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela. **Military Review**, nov. de 2018. Disponível em: https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/militaryreview/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Alberto-A-Utilizacao-do-Componente-Militar-Brasileiro-Frente-a-Crise-Migratoria-da-Venezuela-POR-OLE-Nov-2018.pdf. Acesso em: 15 maio. 2019.

OLIVEROS, Asdrúbal; GRISANTI, Jessica; CASTILLO, Lesner. Vaivenes de Um Programa de Ajuste en Venezuela: el eterno problema del reparto rentístico. *In:* GUANIPA, Ronald Balza (coord.) **Venezeula 2015 Economía, Política y Sociedad**. Carcas: Universidad Católica Andrés Bello, 2015, p. 280-281.

OMS, Organização Mundial da Saúde. **World Malaria Report, 2017.** Disponível en: http://www.who.int/malaria/publications/world-malaria-report-2017/wmr2017-regional-profiles.pdf?ua=1. Acesso em: 20 jan. 2018.

OMS, Organização Mundial da Saúde. **Epidemiology Update:** Diphtheria, 28 febrero 2018. Disponível em: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=14164%3A28-february-2018-diphtheria-epidemiological-update&catid=2103%3Arecent-epidemiological-alerts-updates&Itemid=42346&lang=en. Acesso em: 20 jun. 2018.

OMS, Organização Mundial da Saúde. **Epidemiology Update:** Measles, 6 de abril de 2018. Disponível em: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=14231&Itemid=2291. Acesso em: 20 jun. 2018.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração dos Direitos Humanos de 1948.** Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 23 jul. 2018.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Convenção de Genebra de 1951**. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf? view=1. Acesso em: 07 jun. 2018.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos de 1966.** Disponível em:

https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf. Acesso em: 23 jul. 2018.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Culturais e Sociais de 1966.** Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf. Acesso em: 23 jul. 2018.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados.** Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/protoc.html. Acesso em: 15 ago. 2018.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Convenção da sobre Estatuto dos Apátridas de 1954.** Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Convenção para a Redução dos Casos de Apatrídia de 1961.** Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_para_a_Reducao_dos_Casos_de_Apatridia_de_1961.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989.** Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca. Acesso em: 20 jan. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1969.** Disponível em: https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/a7248d1a-8a7a-411d-ba88-f5739f689a5b.pdf. Acesso em: 21 jan. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Com assistência da ONU, 130 venezuelanos são interiorizados para Mato Grosso do Sul.** Disponível em: https://nacoesunidas.org/com-assistencia-da-onu-130-venezuelanos-sao-interiorizados-para-mato-grosso-do-sul/. Acesso em: 20 fev. 2020.

OTERO, Guilherme; TORELLY, Marcelo; RODRIGUES, Yssyssay. A Atuação da Organização Internacional para as Migrações no Apoio à Gestão do Fluxo Migratório Venezuelano no Brasil. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Joroshinski (coord.). **Migrações Venezuelanas,** Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018, p. 38-44.

OVSALUD, Observatório Venezuelano de la Salud. **Boletín epidemiológico**. Diciembre de 2016. Disponível em: https://www.ovsalud.org/descargas/publicaciones/documentos-oficiales/Boletin-Epidemiologico-2016.pdf. Acesso em: 20 de jun. de 2019.
PÁEZ BRAVO, Tomás. **La voz de la diáspora venezolana.** Madrid: La Catarata, 2015.

PEIXOTO, João. Comunidade – coletivo de migrantes. *In:* CAVALCANTI, Leonardo et. al (org.). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017, p. 130-138.

PENNINX, Rinus. Integration of migrants: economic, social, cultural and political dimensions. *In:* **The new demographic regime:** population challenges and policy responses. United Nations. New York/Geneva: p. 137-152, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/254920820_Integration_of_migrants_Economic_social_cultural_and_political_dimensions. Acesso em: 14 abr. 2020.

PROJETO ACOLHIDA, Projeto Acolhida dos Imigrantes Venezuelanos em Dourados. **Ata da quinta reunião ordinária do Projeto Acolhida dos Imigrantes Venezuelanos em Dourados**, realizada no dia 14 de março de 2019.

RADIO CORAÇÃO. **Refugiados venezuelanos chegam a Dourados para trabalhar em indústria de alimentos.** Disponível em: http://www.radiocoracao.org/multimidia/fotos-videos/refugiados-venezuelanos-chegam-a-dourados-para-trabalhar-em-industria-de-alimentos. Acesso em: 13 fev. 2020.

RAMÍREZ-VERA, D. C. Mene en Venezuela**:** El surgimiento del conflicto por la renta del petróleo, preámbulo histórico a la conyuntura actual (1917-1936). **Análisis Político** (Bogotá), n. 59, jan./abr. de 2007.

RAMOS, André de Carvalho. **Asilo e Refúgio:** semelhanças, diferenças e perspectivas. *In:* RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; DE ALMEIDA, Guilherme (org.). **60 Anos de ACNUR:** perspectivas de futuro. São Paulo: CLA Cultural, 2011.

REIS, Luciano Elias. **Convênio administrativo:** instrumento jurídico eficiente para o fomento e desenvolvimento do Estado. Curitiba: Juruá, 2013.

REYNOLDS, Johanna. Migração Forçada. *In:* CAVALCANTI, Leonardo *et. al.* (org.). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017, p. 461-467.

RICHMOND, Anthony H. Reactive Migration: Sociological Perspectives on Refugee Movements. In: **International Sociological Association**, Research Committee on Migration. Lisbon, 1992.

RODRIGUES, Edilson. **Jucá culpa Lava Jato, MP, imprensa e venezuelanos por derrota nas urnas.** Disponível em: https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2018-10-11/romero-juca-culpa-lava-jato.html. Acesso em: 20 fev. 2020.

RORAIMA (Estado). Procuradoria Geral do Estado. **Ação Civil Originária de 12 de abril de 2018**. Pedido de Tutela Provisória. ACO 3121. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5437155. Acesso em: 5 mar. 2018.

ROSA, William T. Laureano da; MERIGUETI, Diego Souza. O atendimento a venezuelanos realizado pela Cáritas de São Paulo em contexto de controle do fluxo migratório. *In:* BAENINGER, ROSANA; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações Venezuelanas.** Campinas: Unicamp, 2018.

SAMPAIO, Cyntia; SILVA, João Carlos Jaroshinski. Complexidade x Singularidade – A Necessidade de Outras Soluções Duradouras. *In:* BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos

Joroshinski (coord.). **Migrações Venezuelanas,** Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018, p. 391-394.

SASSEN, Saskia. **Inmigrantes y ciudadanos:** de las migraciones massivas a la Europa fortaleza. Madri: Siglo XXI de España Editores, 2013.

SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1988.

SAYAD, Abdelmalek. O retorno: elemento constitutivo da condição do imigrante". **Travessia** – Revista do Migrante, ano XIII (número especial), 2000, pp. 7-32.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2ª ed., 2013.

SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DE RORAIMA. **IMIGRAÇÃO - Número de atendimentos da rede pública de saúde causa preocupação.** Disponível em: http://www.saude.rr.gov.br/index.php/2017-04-30-22-46-19/noticias-2/10-noticias-da-sesau/448/impactos-da-imigracaonumero-de-atendimentos-da-rede-publica-de-saude-causa-preocupacao. Acesso em: 12 jan. 2019.

SELMAN, Ernesto; FORNET, Rafael. **Venezuela:** análisis económico de um país em crisis. Disponível em: https://www.elcato.org/pdf_files/ens-2014-07-01.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

SILVA, Camila Rodrigues da. Migrações de Venezuelanos para São Paulo: Reflexões Iniciais a partir de uma Abordagem Qualitativa. *In:* BAENINGER, Rosana *et. al.* (org.), **Migrações Sul-Sul**, Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018a, 2ª ed., p. 356-367.

SILVA, César Augusto Silva da. **A Política Brasileira para Refugiados** (1998-2012). 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/RS, UFRGS, 2013.

SILVA, João Carlos Jarochinski. Migração forçada de venezuelanos pela fronteira norte do Brasil. **Anais do 41º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs)**, 2017**.** Disponível em: https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt16-26/10744-migracao-forcada-de-venezuelanos-pela-fronteira-norte-do-brasil/file. Acesso em: 10 jun. 2018.

SILVA, João Carlos Jarochinski. Uma Política Migratória Reativa e Inadequada – A Migração Venezuelana para o Brasil e a Resolução n. 126 do Conselho Nacional de Migração (CNIg). *In:* BAENINGER, Rosana et. al. (org.) **Migrações Sul-Sul**, Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018b, 2ª ed., p. 637-650.

SILVA, Sidney. Políticas de Abrigamento a Imigrantes Venezuelanos em Boa Vista e Manus. *In:* BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Joroshinski (coord.). **Migrações Venezuelanas,** Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018c, p. 206-216.

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

SIMÕES, Gustavo da Frota. Migrações Venezuelanas para o Brasil e as Ações Desenvolvidas pela CSVM/UFRR em Roraima**.** *In:* BAENINGER, Rosana (org.) **Migrações Sul-Sul**, Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018, 2ª ed., p. 957-961.

SOUZA, Romina Batista de Lucena. **O Desenvolvimento Econômico da Venezuela, 1950/2016.** 2008. **Tese** (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre – RS, 2008.

SPINDLER, William. **Response stepped up in Brazil as Venezuelan arrivals grow**. UNHCR. 06/04/2018. Disponível em: http://www.unhcr.org/news/briefing/2018/4/5ac72f194/response-stepped-brazil-venezuelan-arrivals-grow.html#[1]. Acesso em: 15 abr. 2018.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhage aos Estudos de Segurança Internacional. **Rio de Janeiro**, v. 25, n. 1, jan./jun. 2003, p.47-80. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf. Acesso em: 25 jan. 2020.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 15ª ed. rev. e atul. São Paulo: Saraiva, 2017.

TCU, Tribunal de Contas da União. **Relatório nº 021.329/2013-3.** Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E08D405014E0D37C04A1602. Acesso em: 20 jan. 2019.

TRAIANO, Heloisa. **Maioria quer saída de Maduro, e 39% apoiam Guaidó como presidente interino, indica pesquisa**. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/maioria-quer-saida-de-maduro-39-apoiam-guaido-como-presidente-interino-indica-pesquisa-23407830. Acesso em: 20 fev. 2019.

TRANSPARENCIA VENEZUELA**. Análisis del Presupuesto Nacional 2017.** Febrero de 2017. Disponível em: https://transparencia. org.ve/project/analisis-del-presupuesto-nacional-2017/. Acesso em: 20 abr. 2019.

TRANSPARENCIA VENEZUELA. **Nuestro presupuesto 2016**. Disponível em: https://transparencia.org.ve/project/nuestro-presupuesto-2016/. Acesso em: 20 abr. 2019.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**. 2ª ed. rev., atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Proteção dos Vulneráveis como Legado da II Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993-2013).** Fortaleza: Instituto Brasileiro de Direitos Humanos (IBDH), 2014.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional Humanitário: aproximaciones y convergências. *In:* **10 Años de la Declaración de Cartagena sobre**

**Refugiados** – Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, 1994 (Memória del Coloquio Internacional San José, ACNUR/IIDH, Gobierno de Costa Rica, 1994, p. 79-168).

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **La Nueva Dimención de las Necessidades de Protección de Ser Humano em el Início del Siglo XXI**. 2ª ed. San José, CR: Impresora Grossestra Internacional, 2003.

TRUZZI, Oswaldo. Redes em processos migratórios. **Tempo Social**, vol 20, nº 1, jun., p. 199-218, 2008

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Comunicado de prensa del 9 de mayo de 2018**. Disponível em: https://www.unicef.org/venezuela/spanish/media_38422.html. Acesso em :14 jun. 2019.

URRIBARRÍ, Raúl A. Sánchez. Venezuela (2015): um régimen híbrido em crises. **Revista de Ciência Política**, v. 36, n. 1, p. 365-381, 2016.

VACCARI, Glaucea. **Grupo de 167 venezuelanos chega a Mato Grosso do Sul nesta semana.** Disponível em: https://www.correiodoestado.com.br/cidades/grupo-de-167-venezuelanos-chega-a-mato-grosso-do-sul-nesta-semana/355507/. Acesso em: 20 fev. 2020.

VEDOVATO, Luiz Renato. Ação Civil Originária entre Venezuela e Brasil: a construção do direito de ingresso. *In:* BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jaroshinski (coord.), **Migrações Venezuelanas**, Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018, p. 45-52

VENEZUELA, República Bolivariana da Venezuela. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.** Disponível em: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html. Acesso em: 10 jan. 2019.

VENEZUELA, República Bolivariana da Venezuela. **Constitución de la República de Venezuela de 1961**. Disponível em: http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/constituciones/Venezuela1961.pdf. Acesso em: 20 fev. 2019.

VENEZUELA, República Bolivariana da Venezuela. **Decreto nº 2.184, de 14 de janeiro de 2016.** Decreta o Estado de Emergência Econômica em todo o território nacional. Disponível em: http://www.jolemanaduana.com.ve/enterate/noticias/articulo/gaceta-oficial-n-40828-decreto-n-2184-estado-de-emergencia. Acesso em: 13 jun. 2018.
VENEZUELA, República Bolivariana da Venezuela. **Ley Orgánica Sobre Estados de Excepción de 2001**. Disponível em: https://www.refworld.org/pdfid/44a102642.pdf. Acesso em: 20 fev. 2018.

VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: O Projeto de Refundação da República. **Revista Lua Nova**, nº 49, p. 136-159, 2000.

VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. **Estados Avançados**, v. 19, n. 55, set./dez., 2005.

WALT, Stephen M. **The Origins of Alliances.** Ithaca, Cornell University Press, 1987.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics.** Reading, Mass., Addison-Wesley, 1979.

WASS, Laura Van. Apatridia. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTEGA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (Orgs.). **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

WORLDATLAS, Worldatlas. **Venezuela.** Disponível em: https://www.worldatlas.com/webimage/countrys/samerica/ve.htm. Acesso em: 20 ago. 2018.

XAVIER, Fernando César Costa. **Sobre as (im)possibilidades jurídicas do fechamento da fronteira.** Consultor jurídico, 22 de ago. de 2018. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-ago-22/fernando-xavier-questoes-juridicas-fechamento-fronteira. Acesso em: 28 fev. 2019.

ZAMBRANO, Omar. **Las mujeres en el mapa de la pobreza em Venezuela**. Disponível em: http://historico.prodavinci.com/blogs/las-mujeres-en-el-mapa-de-la-pobreza-en-venezuela-por-omar-zambrano/. Acesso em: 20 jul. 2019.

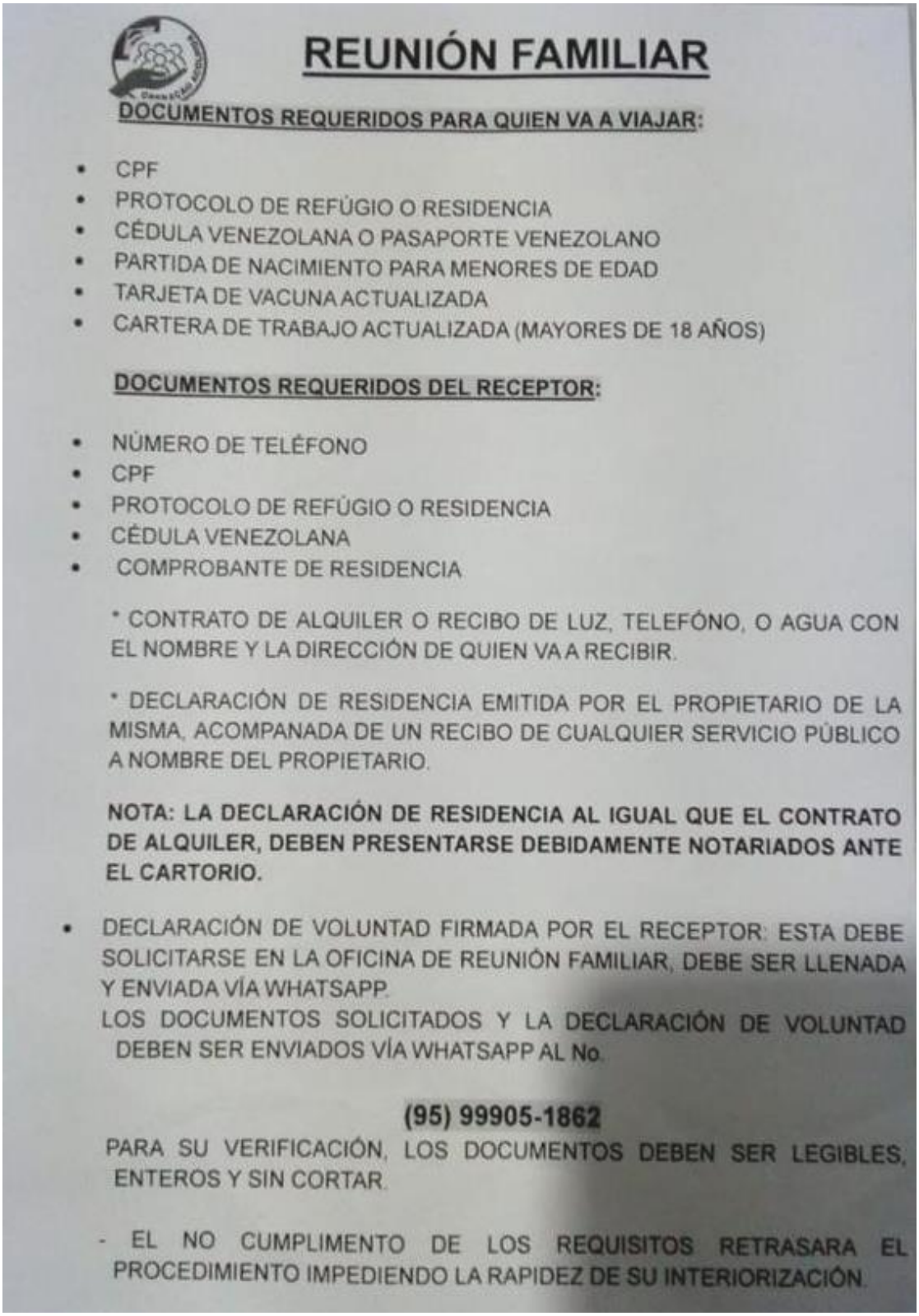
ZETTER, Roger. **Protection in Crisis: Forced Migration and Protection in a Global Era**. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2015.

ZETTER, Roger. Refugiados, apenas uma das denominações da crise global. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**, ed. n. 362, maio, p. 15-18, 2011.

ZILLA, Claudia. Venezuela, the region and the word: steps for a possible way out of the crisis. **SWP Comment**, n. 19, abr., 2019. Disponível em: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2019C19_zll.pdf . Acesso em: 20 jul. 2019.

**ANEXOS**

**ANEXO A – Informe de Reunificação Familiar**



# REUNIÓN FAMILIAR

**DOCUMENTOS REQUERIDOS PARA QUIEN VA A VIAJAR:**

- CPF
- PROTOCOLO DE REFÚGIO O RESIDENCIA
- CÉDULA VENEZOLANA O PASAPORTE VENEZOLANO
- PARTIDA DE NACIMIENTO PARA MENORES DE EDAD
- TARJETA DE VACUNA ACTUALIZADA
- CARTERA DE TRABAJO ACTUALIZADA (MAYORES DE 18 AÑOS)

**DOCUMENTOS REQUERIDOS DEL RECEPTOR:**

- NÚMERO DE TELÉFONO
- CPF
- PROTOCOLO DE REFÚGIO O RESIDENCIA
- CÉDULA VENEZOLANA
- COMPROBANTE DE RESIDENCIA

* CONTRATO DE ALQUILER O RECIBO DE LUZ, TELEFÓNO, O AGUA CON EL NOMBRE Y LA DIRECCIÓN DE QUIEN VA A RECIBIR.

* DECLARACIÓN DE RESIDENCIA EMITIDA POR EL PROPIETARIO DE LA MISMA, ACOMPANADA DE UN RECIBO DE CUALQUIER SERVICIO PÚBLICO A NOMBRE DEL PROPIETARIO.

**NOTA: LA DECLARACIÓN DE RESIDENCIA AL IGUAL QUE EL CONTRATO DE ALQUILER, DEBEN PRESENTARSE DEBIDAMENTE NOTARIADOS ANTE EL CARTORIO.**

- DECLARACIÓN DE VOLUNTAD FIRMADA POR EL RECEPTOR: ESTA DEBE SOLICITARSE EN LA OFICINA DE REUNIÓN FAMILIAR, DEBE SER LLENADA Y ENVIADA VÍA WHATSAPP.

LOS DOCUMENTOS SOLICITADOS Y LA DECLARACIÓN DE VOLUNTAD DEBEN SER ENVIADOS VÍA WHATSAPP AL No.

**(95) 99905-1862**

PARA SU VERIFICACIÓN, LOS DOCUMENTOS DEBEN SER LEGIBLES, ENTEROS Y SIN CORTAR.

- EL NO CUMPLIMENTO DE LOS REQUISITOS RETRASARA EL PROCEDIMIENTO IMPEDIENDO LA RAPIDEZ DE SU INTERIORIZACIÓN.

**Fonte:** Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima (2019).