



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

MARIA JANICY MARQUES DE SOUSA BENEVINUTO

**IMIGRANTES VENEZUELANOS FRENTE ÀS AMBIGUIDADES NA
IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO DE
REFÚGIO**

FORTALEZA – CEARÁ

2022

MARIA JANICY MARQUES DE SOUSA BENEVINUTO

IMIGRANTES VENEZUELANOS FRENTE ÀS AMBIGUIDADES NA
IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO DE
REFÚGIO

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: Avaliação de Instituições Públicas, Programas e Projetos Institucionais.

Orientadora: Prof.^a Dra. Neirara de Morais Bezerra.

FORTALEZA – CEARÁ

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo SidUECE, mediante os dados fornecidos pelo(a)

Benevenuto, Maria Janicy Marques de Sousa.

Imigrantes Venezuelanos Frente às Ambiguidades na
Implementação das Políticas Públicas de Regularização de
Refúgio [recurso eletrônico] / Maria Janicy Marques de Sousa
Benevenuto. - 2022.

133 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual
do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de
Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas -
Profissional, Fortaleza, 2022.

Orientação: Prof.^a Dra. Neira de Moraes Bezerra.

1. Refúgio. 2. Imigrantes venezuelanos. 3. Ambiguidades em
políticas públicas. 4. Programa de proteção a refugiados. 5.
Visto de residência para venezuelanos. I. Título.

MARIA JANICY MARQUES DE SOUSA BENEVINUTO

IMIGRANTES VENEZUELANOS FRENTE ÀS AMBIGUIDADES NA
IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO DE
REFÚGIO

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará – UECE, como requisito parcial para à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: Avaliação de Instituições Públicas, Programas e Projetos Institucionais.

Aprovada em: 17/11/2022

BANCA EXAMINADORA



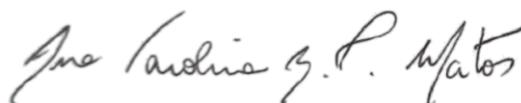
Prof.ª Dra. Neira de Moraes Bezerra (Orientadora)

Universidade Estadual do Ceará – UECE



Prof.ª Dra. Camila Holanda Marinho

Universidade Estadual do Ceará – UECE



Prof.ª Dra. Ana Carolina Barbosa Pereira Matos

Centro Universitário Christus – UNICHRISTUS

Dedico este trabalho à minha família, que sempre será a eterna merecedora dos meus méritos, pois tudo é para eles e por eles.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que proveu força e saúde ao longo desses dias de luta em meio à pandemia, que desafiou muitíssimo minha caminhada.

Aos meus pais, que sempre apoiaram meus sonhos e estiveram ao meu lado em minhas conquistas. Que proveram meios para que esses sonhos se realizassem, que me deram suporte em todas as áreas da minha vida, permitindo que eu pudesse concretizá-los. Que acreditaram no meu potencial, quando eu mesma já não era capaz. Que são a razão pela qual eu jamais desistiria e continuarei lutando para proporcionar o melhor para eles, assim como fizeram e fazem por mim.

Ao meu irmão (*in memoriam*), que, mesmo não estando mais fisicamente presente, continua me ensinando dia após dia sobre amor, sobre aproveitar os momentos como se fossem os últimos, porque cada momento de fato é único e último dentro de sua imensidão finita do infinito.

Aos meus familiares: avós, tios, primos, que têm orgulho de quem eu tenho me tornado ao longo dos anos.

Aos meus amigos de longas datas: Emanuel, Glauber, Lívia, Teo, Ana Luíse, Beatriz, Maikon, Maria, Thiago, Karina, Vitória, que sempre me apoiaram e acreditaram verdadeiramente no meu potencial, inclusive nos momentos de desespero, que estiveram comigo nas madrugadas, mesmo a longas distâncias, dando-me suporte emocional e me motivando a desenvolver esse trabalho lindo, que eu acredito muito que trará frutos. Graças a cada palavra, abraço não dado fisicamente (mas senti como se fosse), graças a cada incentivo de vocês, a cada espreitada, fosse falando sobre questões de gênero e política governamental, fosse me levando para sair, cantar e bailar, ou um doce que me fizesse voltar a ter paixão pelo que estava fazendo, cheguei aqui, vocês foram cruciais para o sucesso dessa caminhada.

Aos amigos que encontrei no percurso acadêmico, em especial ao Adrian, meu companheiro de todos os trabalhos em equipe/dupla do mestrado, e à Renata, minha companheira de orientadora e de dividir fardos que se convertiam em grandes palavras de motivação. Ambos compartilharam das angústias, dos prazos, das lutas, mas também vivenciaram as tão sonhadas conquistas acadêmicas, e através de cada vitória, de cada ajuda, pudemos nos aproximar e ver a sinceridade de seus corações, pessoas que eu sei que estarão na minha vida além da conclusão desta etapa.

Aos meus professores do Mestrado Profissional de Planejamento e Políticas Públicas, pela troca de experiências e conhecimento, que possibilitaram expansão na minha visão de mundo, mas também souberam tocar a minha alma.

À minha orientadora, Neira, que é uma mãe, aplaude e torce para que eu extraia o melhor de mim, mas que também puxa a orelha quando necessário. Agradeço a amizade, o companheirismo criado ao longo da pesquisa, a compreensão nos momentos difíceis, que não foram poucos, o incentivo, e por acreditar no meu trabalho, nosso trabalho.

Aos meus colegas de trabalho na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) do município de Fortaleza, que compreenderam meu humor após reuniões com a orientadora, por acreditarem no trabalho que eu desenvolvi, por me ajudarem de forma direta e indireta. Em especial, agradeço à Juliana, companheira de vida acadêmica também, que muito me incentiva diariamente a buscar meu melhor, pela amizade e vínculo que criamos, o que possibilitou tantas trocas afetivas que motivaram a minha caminhada. Agradeço, também, ao Danilo, que sempre se mostrou prestativo e presente e que, com diversas experiências, ajudou-me a lidar com minhas inseguranças e sentimentos pessoais, além de vibrar positivamente com cada etapa vencido com êxtase.

“É muita gente correndo da morte
A única companhia é a sorte
Muitos fogem da guerra
Outros fogem da fome
Levando consigo só o nome
Deixando tudo para trás
Querendo viver em paz
Pobres refugiados
Que ver seu futuro em outra nação
Mas muitos são odiados
Por aqueles que poderiam lhe
estender a mão
O peito cheio de esperança
Deixando para trás a dor e a
lembrança
Pobrezinhas das nossas crianças.”

(Ozias Barbosa)

RESUMO

Esta pesquisa teve como objeto de estudo as políticas públicas de regularização de refúgio para imigrantes venezuelanos no Brasil, em especial, suas ambiguidades e entraves, que têm gerado morosidade na análise dos casos e, conseqüentemente, na concessão de refúgio, indeferimento e até mesmo desistência da solicitação do *status* de refugiado. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e exploratória baseada no estudo de caso dos venezuelanos na cidade de Fortaleza. Quanto à demarcação temporal da pesquisa, parte-se de 2017, ano de agudização da crise na Venezuela que teve como consequência o deslocamento em massa de seus cidadãos, até 2022. Em relação às técnicas de coleta de dados, foram utilizadas a pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas com venezuelanos e atores-chave no acolhimento e nos trâmites para concessão do refúgio. Dados esses analisados levando em consideração as fases vivenciadas nessa situação de migração, portanto, os resultados são analisados e apresentados tomando-se por base quatro categorias, quais sejam: (1) Migração, que tratará da trajetória de saída do imigrante venezuelano; (2) Chegada/Acolhimento Humanitário, que elucidará o acolhimento e tratativas dadas aos venezuelanos na chegada ao Brasil; (3) Regularização, que apontará o processo de regularização documental do imigrante venezuelano; (4) Situação/Suporte durante a espera, que apresenta o suporte governamental dado aos imigrantes venezuelanos até que a documentação seja emitida e validada. A pesquisa contou com 9 entrevistados, sendo eles: 3 venezuelanos, 1 voluntário responsável pela acolhida, 1 especialista do tema, 1 militar da fronteira, 1 membro do ACNUR, 1 membro da Polícia Federal e 1 membro do Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Como resultado, constatou-se que problemas na implementação da política, em especial o longo tempo de espera para concessão de refúgio pelo Comitê Nacional de Refugiados (CONARE), tem levado cidadãos venezuelanos a abrir mão da condição de refugiado, buscando regularizar sua permanência no Brasil por meio do pedido de residência, com base na Portaria Interministerial 19/2021. Porém, a medida adotada, apesar de humanitária, é precária, tendo em vista que pode ser revogada sem qualquer justificativa, necessitando que o processo de reconhecimento de refúgio seja o procedimento padrão, com maior celeridade em

razão da urgência da situação. Observou-se, também, que a política carece de formação dos recursos humanos envolvidos, recursos estruturais adequados e, principalmente, da revisão de seu desenho de forma a eliminar ou, ao menos, reduzir vulnerabilidades e ambiguidades das políticas, que fragilizam e comprometem os direitos humanos dos refugiados venezuelanos.

Palavras-chave: Refúgio. Imigrantes venezuelanos. Ambiguidades em políticas públicas. Programa de proteção a refugiados. Visto de residência para venezuelanos.

ABSTRACT

This research had as object of study the public policies on refuge regularization for Venezuelan immigrants in Brazil, in particular, their ambiguities and obstacles, which have generated slowness in the analysis of the cases and, consequently, in the granting of refuge, rejection and even withdrawal of application for refugee status. This is a qualitative and exploratory research based on a case study of Venezuelans in the city of Fortaleza. As for the temporal demarcation of the research, it starts from 2017, the year in which the crisis in Venezuela worsened, which resulted in the mass displacement of its citizens, until 2022. Regarding data collection techniques, were used documentary research, bibliographical research and semi-structured interviews with Venezuelans and key actors in the reception and procedures for granting refuge. These data were analyzed taking into account the phases experienced in this migration situation, therefore, the results are analyzed and presented based on four categories, namely: (1) Migration, which will deal with the exit trajectory of the Venezuelan immigrant; (2) Arrival/Humanitarian Reception, which will explain the reception and dealings provided to Venezuelans upon arrival in Brazil; (3) Regularization, which will indicate the documental regularization process of Venezuelan immigrants; (4) Situation/Support during the wait, which presents the government support given to Venezuelan immigrants until the documentation is issued and validated. The research had 9 interviewees, namely: 3 Venezuelans, 1 volunteer responsible for the reception, 1 specialist on the subject, 1 border military, 1 member of UNHCR, 1 member of the Federal Police and 1 member of the State Program for Attention to Migrants, Refugee and Combating Trafficking in Persons. As a result, it was found that problems in implementing the policy, in particular the long waiting time for granting refuge by the National Refugee Committee (CONARE), have led Venezuelan citizens to give up their refugee status, seeking to regularize their stay in Brazil through the residency application, based on Interministerial Ordinance 19/2021. However, this measure, despite being humanitarian, is precarious, considering that it can be revoked without any justification, requiring the refugee recognition process to be the standard procedure, with greater speed due to the urgency of the situation. It was also observed that the policy lacks the training of the human resources involved, adequate structural resources and, mainly, the revision of its design in order to eliminate or at least reduce

vulnerabilities and ambiguities of the policies, which weaken and compromise human rights of Venezuelan refugees.

Keywords: Refuge. Venezuelan immigrants. Ambiguities in public policies. Refugee Protection Program. Residence visa for Venezuelans.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Países com as maiores reservas de petróleo	46
Figura 2 – Estado de solicitação das decisões do CONARE – 2020	51
Figura 3 – Estado de solicitação das decisões do CONARE – 2021	52
Figura 4 – Decisões Plenária CONARE	54
Figura 5 – Recursos das decisões do CONARE.....	55
Figura 6 – Localizador de dados de refugiados	58
Figura 7 – Caracterização dos migrantes venezuelanos por gênero e idade	59
Figura 8 – Total da população registrada – crianças e adolescentes	60
Figura 9 – Venezuelanos na Colômbia.....	61
Figura 10 – Concentração de venezuelanos com PEP por área	63
Figura 11 – Nível de escolaridade dos migrantes venezuelanos na Colômbia	64
Figura 12 – Nível de escolaridade dos migrantes venezuelanos no Brasil	67
Figura 13 – Estrutura organizacional – CONARE.....	72
Figura 14 – Sistema de agendamento de atendimento da Polícia Federal	.73
Figura 15 – Sistema de solicitação de refúgio.....	74
Figura 16 – Sistema CONARE para <i>login</i> de usuário.....	75

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparação entre Refúgio e Asilo.....	24
Quadro 2 – Legislações no mundo para refugiados.....	26
Quadro 3 – Legislações no Brasil para refugiados.....	27
Quadro 4 – Títulos da Lei 9.474	39
Quadro 5 – Capítulos da Lei 13.445.....	41
Quadro 6 – Tipos de autorização para permanência na Colômbia.....	61
Quadro 7 – Organismos atuantes no processo de concessão do refúgio no Brasil	70
Quadro 8 – Designação dos entrevistados	86
Quadro 9 – Categorias da pesquisa	87

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	O INSTITUTO DO REFÚGIO	23
2.1	Conceito do instituto do refúgio	24
2.2	Evolução histórica do instituto do refúgio	26
2.3	Direito internacional dos refugiados	32
2.4	O <i>status</i> de refugiado.....	33
2.5	A proteção aos refugiados	34
2.6	A legislação brasileira para os refugiados	36
2.6.1	O Refúgio na Constituição Federal de 1988	37
2.6.2	O Estatuto dos Refugiados – Lei nº 9.474/1997	38
2.6.3	A nova lei de migração – Lei nº 13445/2017	40
3	DESLOCAMENTOS DA VENEZUELA NA AMERICA LATINA: BRASIL x COLÔMBIA.....	44
3.1	Panorama histórico da crise venezuelana	44
3.2	Deslocamentos na América Latina: Brasil e Colômbia como destinos	50
3.2.1	Colômbia	63
3.2.2	Brasil.....	66
3.2.2.1	<i>O papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR</i>	<i>71</i>
3.2.2.2	<i>O papel do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)</i>	<i>71</i>
3.2.2.3	<i>A atuação da Polícia Federal</i>	<i>73</i>
3.2.2.4	<i>Cáritas Arquidiocesana e seu papel frente ao acolhimento</i>	<i>75</i>
3.2.2.5	<i>Residência como medida humanitária adotada pelo Brasil em relação aos imigrantes venezuelanos.....</i>	<i>76</i>
4	AMBIGUIDADES DA PESQUISA: APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	84
4.1	Migração.....	88
4.2	Chegada/Acolhimento Humanitário	92
4.3	Regularização	97
4.4	Situação/Suporte Pós-Chegada	105
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	109

REFERÊNCIAS.....	114
APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM VENEZUELANOS(AS).....	125
APÊNDICE B – ROTEIRO ENTREVISTA COM MEMBRO DO ACNUR.....	127
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA AO MILITAR A FRENTE DA FRONTEIRA NO PROJETO ACOLHIDA	128
APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA AO COORDENADOR DO PROGRAMA ESTADUAL DE ATENÇÃO AO MIGRANTE, REFUGIADO E ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS	129
APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AGENTE DA POLÍCIA FEDERAL	131

1 INTRODUÇÃO

Cerca de 40 refugiados venezuelanos estão vivendo em condições de vulnerabilidade extrema no Centro de Fortaleza. No grupo há mulheres grávidas, crianças e adolescentes. Segundo a Comissão de Direitos Humanos da OAB-CE, que acompanha o caso, eles necessitam de comida, colchões, roupas e outros itens básicos. [...] Um dos refugiados, homem de 27 anos, conta que, para sobreviver, compra um prato de comida para dividir com a família — mulher e três filhos. O quarto filho morreu ainda criança na Venezuela. Esta família está no Brasil há dois anos, um dos filhos nasceu em Manaus (AM). O imigrante diz que ‘aqui está ruim, mas na Venezuela acabou remédio, acabou tudo’. [...] Eles estão divididos em seis quartos de dois imóveis antigos com a cobertura danificada. Não têm roupas, nem colchões e em lençóis (FREITAS; RIBEIRO, 2019, [s.p.]).

A epígrafe foi extraída da matéria do G1 CE intitulada: “Cerca de 40 refugiados venezuelanos vivem em situação precária em Fortaleza, denuncia OAB”. A reportagem noticia que, em maio de 2019, refugiados foram encontrados em condições sub-humanas vivendo em prédios abandonados no centro da cidade de Fortaleza. Eles foram amparados pela Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil do Ceará (OAB) e pela Pastoral do Migrante, em razão da ausência de programas públicos de apoio, acolhimento ou integração à época.

Os imigrantes são de uma comunidade indígena que vinha sofrendo com a crise humanitária na Venezuela. Ao deixar o país de origem, eles adquiriram a condição de refugiados e conseguiram chegar a Belém (PA), onde receberam uma promessa de trabalho, mas não permaneceram porque as condições eram análogas à escravidão.

A comunicação com o grupo também é difícil, segundo Porto, já que a maioria fala apenas um dialeto indígena. ‘São muitas crianças doentes, as mulheres estão quase todas grávidas e não são vacinadas, porque são indígenas que vieram dessa comunidade agrícola’, acrescentou a presidente da comissão (FREITAS; RIBEIRO, 2019, [s.p.]).

Esse grupo de venezuelanos, indígenas da etnia Warao, foram resgatados em junho de 2019 e passaram a viver em um imóvel localizado em Caucaia¹, na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), local cedido por um voluntário que manteve sua identidade em sigilo: “Ele destaca que todos os abrigados já fizeram a solicitação de refúgio. Alimentação, produtos de higiene e vestimentas são obtidos através de doações” (FACUNDO, 2019, [s.p.]).

¹ Município brasileiro, localizado no estado do Ceará e integra a Região Metropolitana de Fortaleza

A crise política, econômica e social na Venezuela, que atingiu seu ápice em 2017, passa a gerar um fluxo massivo de imigrantes que ocasionou a situação descrita no início desse trabalho.

No Brasil, a Lei n. 9474/97, em seu artigo 1º, colaciona o conceito de refugiado como todo indivíduo que esteja sob fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país, além disso, que não tenha nacionalidade e esteja fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas anteriormente, e por fim que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

A partir desse conceito legislativo, parte desses imigrantes pode ser chamada de: refugiados. O Nexo Jornal (CHARLEAUX, 2022, [s.p.]), no senso comum, acaba por explicar de forma fidedigna ao utilizado pela legislação brasileira, explicitando que o termo “refugiado” é aderido por toda pessoa que foge de seu país de origem alegando “fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”, em situações nas quais “não possa ou não queira regressar”, além de também poder ser aplicado, no caso do Brasil, quando ocorrem “graves e generalizadas violações de direitos humanos”.

Os refugiados, ao entrarem no país de acolhimento, chegam em situações desumanas, precárias e em posição de vulnerabilidade extrema, encontrando-se totalmente deslocados por diversos fatores, como: falta de moradia e trabalho; dificuldades com o idioma e seus laços familiares e culturais foram rompidos, razões essas que dificultam sua integração na sociedade. Além disso, estima-se que os processos de concessão do *status* de refugiado podem levar mais de cinco anos para serem analisados, arrastando por anos a espera pelo reconhecimento de direitos (PAULINO, 2021).

A partir disso, surge como pergunta relevante a essa pesquisa: Quais os entraves que a política de concessão de refúgio brasileira impõe aos imigrantes venezuelanos que causam a morosidade ou indeferimento na aquisição do *status* de refugiados?

Segundo o Comitê Nacional para Refugiados, no ano de 2017 (CONARE, 2021, [s.p.]), a nacionalidade com maior quantidade de solicitações de

reconhecimento de refúgio é a venezuelana, dentre as diversas nacionalidades solicitantes e, em razão do grande fluxo, surgiram enormes entraves para regularização desses pedidos e, conseqüentemente, à concessão de direitos civis a esse público.

Segundo Gustavo da Silva *et al.*, as motivações que levaram essas pessoas a cruzar as fronteiras dos seus países de origem, ou de residência habitual, revela que tais ações, muitas vezes, advêm de situações nas quais a mobilidade é reconhecida como um imperativo em legislações nacionais e internacionais. Sendo elas conhecidas como refugiados e os solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, sendo pessoas que deixaram seus países de origem por causa de conflitos armados, de violações de direitos humanos e de outras situações de violência e que buscam a proteção em outro Estado.

É fato que a Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) no Brasil, no ano de 2016, contava com 9.552 refugiados de 82 nacionalidades diferentes (ACNUR, 2021, [s.p]). Com o aumento da crise da Venezuela em 2017, estima-se um fluxo migratório de cerca de 30.000 venezuelanos, em sua grande maioria, de forma irregular (CREVILARI, 2021), porém buscando refúgio, número esse que cresceu nos anos posteriores. Foi esse quadro de violação que despertou o interesse em conhecer as responsabilidades estatais no reconhecimento dessa modalidade de migração.

Segundo o Ministério da Justiça e Segurança Pública (Santos *et al.*, 2021), Fortaleza é um dos principais destinos no Nordeste para fixar domicílio e solicitar o *status* de refugiado. Nos últimos oito anos, segundo o CONARE (2021, [s.p.]), o Ceará recebeu 1162 pedidos de refúgio, sendo que 716 encontram-se em análise. “Entre 2016 e 2020, foram tomadas 170 decisões sobre pedidos registrados em Fortaleza. [...] O restante foi indeferido ou extinto” (PAULINO, 2021, [s.p.]), motivações que não foram esclarecidas pela notícia, mas que o presente estudo tem como foco compreender ao testar as hipóteses inicialmente elencadas.

Cabe salientar que o Brasil está situado na fronteira de diversos países sul-americanos, razão pela qual se torna um destino para a crescente procura de refúgio. Segundo o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE, 2020), em 2020 houve 43 mil pessoas refugiadas reconhecidas no país, sendo que 38 mil são venezuelanas, o que equivale a 88% do total de solicitantes, que, quando comparado ao ano de 2019 no mesmo período, representa um número sete vezes maior.

Segundo o G1 (2022), no ano de 2021, sendo o segundo ano referente à crise sanitária mundial de covid-19, cerca de 29.484 pessoas de 115 diferentes nacionalidades solicitaram refúgio no Brasil, sendo 2% maior que o registrado e em 2020, quando foram registradas 28.960 solicitações, mas ainda inferior aos 82 mil registros em 2019. O levantamento foi feito pela GloboNews através dos dados coletados pelo Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Em 2020, as autoridades responsáveis pela verificação e aprovação do refúgio no Brasil estimaram que cerca de 260 mil venezuelanos estavam à procura de refúgio. Segundo o ACNUR, havia 130 mil solicitações em julho do mesmo ano, sendo que, dessas, apenas 38.359 obtiveram a concessão do *status* (RODRIGUES, 2020).

Com base nesses números, metade dos imigrantes venezuelanos que ingressaram no Brasil sequer chegaram a solicitar o refúgio e dentre os que solicitaram, menos de um terço obteve sucesso. Isso implica em um universo estimado de 221 mil pessoas em situação de privação de direitos e dignidade.

Ainda segundo o Diário do Nordeste (2021, [s.p.]), o número de solicitações no Ceará caiu 81% no ano de 2020. O número é cinco vezes menor que o registrado em 2019 e dezessete vezes menor do que o ano de 2018. Uma das possíveis explicações é que essa redução tenha sido motivada pelas consequências da pandemia de covid-19.

Atualmente, o estado do Ceará conta com o Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, sob a responsabilidade da Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania e Mulheres e Direitos Humanos do Ceará (SPS). Trata-se de um conjunto de ações voltadas para a articulação de políticas de prevenção, atenção à vítima e repressão ao crime no estado, além de contar com um Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM), sendo considerado uma porta de acolhimento com atendimento humanizado (SPS CE, 2021).

Visto o grande fluxo migratório, o Estatuto do Estrangeiro Brasileiro (1980) que havia sido criado sob a égide da ditadura militar, foi revogado pela Lei n. 13.445/2017, que entrou em vigor em novembro de 2017, em necessidade de adequação à Constituição para tornar-se compatível aos princípios da CF, com o intuito de atender ao contexto de migração de forma mais abrangente e regulamentar as políticas adotadas para recepção de migrantes e, conseqüentemente, refugiados.

Para melhor compreender o estudo em questão, vale esclarecer que o objeto é a legislação e a política pública de acesso ao refúgio no Brasil. O objetivo geral desta pesquisa é identificar as ambiguidades na implementação da política pública de acesso a refugiados no Brasil, que tem funcionado com entraves à concessão do *status* de refugiado a imigrantes venezuelanos.

Os objetivos específicos são: levantar a evolução histórica e conceitual de refúgio, identificando legislações para refugiados no Brasil; apresentar os perfis dos imigrantes que têm o Brasil como destino, relacionando-os ao contexto da Colômbia, país latino-americano, maior receptor de refugiados venezuelanos, bem como as políticas de concessão de refúgio nos dois países; identificar – por meio do desenho da política, entrevistas e análise de contexto – os elementos que dificultam a concessão de refúgio para venezuelanos no Brasil e as condições vivenciadas durante a espera.

É sabido que as questões relacionadas aos fenômenos de deslocamento massivo envolvem complexas teias de causas e consequências, porém, no que toca especificamente à pergunta deste estudo, relacionada às dificuldades para obtenção do *status* de refugiado no Brasil, as hipóteses levantadas na pesquisa podem ser elencadas como:

- a) o principal entrave para que os venezuelanos consigam o *status* de refugiados é que a política pública é desenhada em desacordo com a realidade dos solicitantes, de forma que as exigências, a complexidade e a morosidade do processo acabam por privar os requerentes de seus direitos;
- b) para além dos problemas no próprio desenho da política, existem ainda dificuldades na fase de implementação, como a desarticulação entre os diversos atores, governamentais e não governamentais, envolvidos no processo de pedido e concessão do *status* de refugiado e dificuldades práticas, como a clareza na comunicação entre agentes e venezuelanos requerentes, além de ambiguidades legislativas.

A pesquisa estabelece como parâmetro temporal o período compreendido entre os anos de 2017 e 2022, destacando que a escolha do ano inicial se deu em razão de corresponder ao momento de agudização da crise na Venezuela e o consequente deslocamento de cidadãos venezuelanos para o Brasil.

A pesquisa tem natureza qualitativa, que é descrita por Silva e Menezes (2000, p. 20) como uma “relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. [...] É descritiva”. Ainda sob essa perspectiva, segundo Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa tem uma visão de interpretação do contexto geral de mundo, logo, os estudiosos observam e desenvolvem pesquisas a partir dos cenários naturais e buscam compreender os significados que as pessoas dão a esses fenômenos.

A opção de trazer dados e informações sobre o contexto colombiano não tem a intenção de caracterizar este estudo como comparativo, mas sim de possibilitar um olhar em perspectiva. O Brasil está em quinto lugar entre os países da América Latina que mais recebem refugiados venezuelanos, sendo antecedido, em ordem, por: Colômbia, Peru, Chile e Equador (BRASIL, 2020), logo a Colômbia se torna o país em primeiro no *ranking* de concessão de refúgios, sendo também o país que mais se assemelha com os dados levantados no Brasil no mesmo período (2017-2021). A matéria “Venezuela é o segundo país com maior número de deslocados e refugiados no mundo”, realizada pela CNN (2021, [s.p.]), expressa que: “A Colômbia é um dos países que mais sofreu com o êxodo venezuelano, pois, por ser um país fronteiriço, acolheu mais de 1,7 milhão de deslocados em suas fronteiras, ou 7% do total mundial de deslocados, segundo o ACNUR”.

Interessa a esta pesquisa compreender a política de acesso brasileira ao *status* de refugiado e as ambiguidades que possui: as motivações para a demora; os indeferimentos; a desistência de solicitação e quais as consequências para os imigrantes venezuelanos. A metodologia empregada no trabalho será: estudo de caso, contando com autores que exploram o tema, como Yin (2010, p. 39), que afirma ser uma investigação empírica que busca compreender um fenômeno contemporâneo mais profundamente e no contexto realista, principalmente quando os limites entre eles não são claros. O método do estudo de caso também é visto como “uma estratégia de pesquisa diferente que permite ao pesquisador construir seus próprios caminhos e ajustar seu projeto metodológico na busca dos objetivos propostos” (CLEMENTE JR, 2012, p. 4). Ainda para o autor, o estudo de caso “possibilita ao pesquisador lidar com uma ampla variedade de evidências, provenientes de análise documental, visitas de campo, entrevistas e observação participativa”.

A pesquisa utilizou como técnicas de coleta de dados: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas. Foram levantados dados contextuais e normativos das políticas de acesso no Brasil e na Colômbia. O estudo contou com a realização de nove entrevistas, envolvendo: venezuelanos vivendo em Fortaleza (03); Coordenação do Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (01); agente da Polícia Federal (1); Militar atuante na fronteira (01); membro do ACNUR (01); voluntário no acolhimento de venezuelanos (01); e especialista no tema do refúgio (01).

O estudo reuniu informações em etapas, sendo a primeira: o processo migratório vivenciado pelos venezuelanos e a entrada no Brasil, buscando seguir os passos deles, por meio de dados coletados em entrevista.

Para tanto, foram realizadas 9 entrevistas. O coordenador do Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas traz informações institucionais sobre o atendimento e apoio ao refugiado no estado do Ceará com um olhar institucional, compreendendo o papel efetivo no que tange a garantir a proteção dos refugiados, além de como auxilia na prática a proteção de pessoas que ainda não estão de forma regular no Brasil, bem como explicitar os entraves que ocorrem para a concessão de *status* de refúgio.

Com o agente da Polícia Federal, o intuito da entrevista foi entender como o órgão intermediador para a concessão do refúgio e emissor da residência atua, quais problemas encontra para gerir o fluxo de migração e solicitação, além de expor as limitações que causam a morosidade no processo de concessão da regularização do *status* de refugiado, apresentando, no ato, as questões levantadas pela entrevista com os venezuelanos.

Também foi realizada entrevista com membro da sociedade civil, voluntário que acolheu alguns refugiados, e pode através de suas experiências demonstrar uma perspectiva do apoio (ou falta deste) do governo para com imigrantes.

Para entender de uma maneira ampla toda a situação, uma especialista da área também participou das entrevistas, com objetivo de intermediar o posicionamento dos entrevistados e contar a experiência que teve com o tema.

A entrevista realizada com Militar atuante na fronteira, membro do Projeto Acolhida, buscou compreender a realidade dos imigrantes. Por fim, mas não menos importante, foi feita entrevista com membro do ACNUR em busca de sanar dúvidas

referentes à aplicabilidade das políticas públicas no Brasil e sobre o apoio na chegada de refugiados venezuelanos.

A pesquisa possibilitou a constatação de fatos, o que instigou a busca de compreender a exequibilidade das políticas, no intuito de elucidar os entraves no Brasil e possibilitar que haja uma movimentação positiva para mudanças no cenário nacional, no que se refere às políticas públicas de acesso e inserção de refugiados venezuelanos.

Para a sistematização e discussão dos resultados, optou-se por colocar ao centro o ser humano, ou seja, não priorizar a legislação ou políticas, mas sim tomar como base o próprio imigrante venezuelano e buscar seguir seus passos e melhor compreender como vivenciam a situação migratória. Dessa forma, as informações coletadas foram sistematizadas e analisadas tomando-se por base quatro categorias, quais sejam: (1) Migração, que trata da trajetória de saída do imigrante venezuelano; (2) Chegada/Acolhimento Humanitário, que abrange o acolhimento e tratativas dadas aos venezuelanos na chegada ao Brasil; (3) Regularização, que trata do processo de regularização documental do imigrante venezuelano; e (4) Situação/Suporte durante a espera, que apresenta o suporte governamental dado aos imigrantes venezuelanos até que a documentação seja emitida e validada.

Tais categorias auxiliarão na identificação de respostas à pergunta central da pesquisa e, como já dito, possibilitarão uma melhor compreensão da situação do imigrante frente à ambiguidade da política pública.

Além desta seção introdutória, a dissertação está estruturada em mais 3 seções. Ao final desta seção introdutória, é importante apresentar essa estrutura e destacar que cada uma das seções buscou atender aos objetivos específicos traçados.

Na Seção 2, intitulada “O INSTITUTO DO REFÚGIO”, foram tratados os marcos conceituais de refúgio, contendo o contexto histórico e como ele se classifica na legislação brasileira. A seção ainda apresenta a proteção ao refugiado na política nacional e internacional e as mudanças legislativas que proporcionaram maior garantia de direitos.

A Seção 3, que tem como título: “DESLOCAMENTOS DA VENEZUELA NA AMÉRICA LATINA: BRASIL x COLÔMBIA”, apresenta em linhas gerais o fenômeno da crise na Venezuela que ocasionou os deslocamentos migratórios, tendo como destino o Brasil e a Colômbia, demonstrando dados das políticas de solicitação e

acesso ao refúgio na Colômbia (maior receptor de refugiados venezuelanos) e no Brasil. Na seção, evidenciam-se as instituições e os atores sociais envolvidos no processo de concessão do *status* de refugiado no Brasil e também a residência como medida humanitária adotada pelo Brasil.

Por fim, a seção 4 traz a apresentação dos resultados da pesquisa e as discussões que deles decorrem. A seção traz as informações sistematizadas de entrevistas de atores governamentais e não governamentais, trazendo as percepções levantadas pelos venezuelanos e pelos demais atores envolvidos no processo, aprofundando essa investigação e compreendendo as dificuldades para a concessão de refúgio de venezuelanos no Brasil.

Por conseguinte, são apresentadas as considerações finais, onde são retomadas as hipóteses da pesquisa, explicitadas as limitações enfrentadas durante o percurso e sugeridas agendas futuras de pesquisa, bem como elaboradas sugestões para que a política de acesso ao refúgio seja, efetivamente, um caminho para o acolhimento digno e o respeito a todos os direitos.

2 O INSTITUTO DO REFÚGIO

Este capítulo tem como objetivo primordial explicitar a evolução do conceito histórico do Refúgio, sob o viés do Direito Internacional; não obstante, busca compreender as razões pelas quais se busca refúgio em outras nações.

O mundo vive em crises humanitárias desde o começo de sua existência, havendo inúmeras guerras, mortes, torturas e perseguições, por motivos diversos, sejam eles políticos, de etnia, religiosos, entre outros, que impuseram de uma forma forçada a necessidade em indivíduos mais vulnerabilizados e ameaçados na situação a se deslocarem de seus lares e ambientes que costumavam ser familiarizados para buscar meios de sobrevivência em outros lugares.

Com o crescente número de deslocamentos, o amparo se tornou uma escapatória para a população afetada que buscou asilo fora de suas moradias habituais. Asilo pode ser descrito como a “acolhida que o Estado concede ao perseguido provindo de jurisdição externa, cujos direitos fundamentais sofrem ameaça grave, real ou presumida” (CARVALHO, 2000, p. 1), um meio de diminuir os impactos da problemática.

O asilo tem seu reconhecimento discriminado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a qual dita em seu artigo 14 que: “Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” (ONU, 1948).

A ideia de migração ocorre de diversas formas e vem de um longo contexto histórico de busca de melhoria de vida, em que o migrante muda de sua nação de origem para uma outra nação por um determinado tempo, objetivando uma determinada situação, que, como citado acima, pode ser de viés financeiro. Contudo, existem diversas outras razões para se deslocar, e quando essas razões são para resguardar suas vidas ou liberdade, e se veem de forma forçada a encarar a situação de “fuga”, podem ser considerados “refugiados” segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2016), diferenciando-os da seguinte forma:

Um elemento fundamental que deve ser explicitado ao se diferenciar refugiados de migrantes é o princípio de *non-refoulement* (não-devolução), o qual define que nenhum país pode deportar ou ‘devolver’ (*refouler*) um refugiado, contra a vontade do mesmo, em quaisquer ocasiões, para um território onde ele ou ela sofra perseguição. A relevância da comparação condiz com as consequências desse ato: um migrante deportado pode seguir

com sua vida, mesmo em condições adversas, enquanto um refugiado deportado corre risco de vida. Portanto, os refugiados não apenas são migrantes que chegam a um país diferente da sua nacionalidade, mas são especificamente pessoas que foram coagidas a deixar seu país de origem e cujo retorno é incerto e inseguro (ACNUR, 2016).

Logo, é possível perceber que há proteção pelo direito internacional dos direitos humanos advinda da dignidade fundamental existente em razão de “ser humano”. Assim, os refugiados gozam dessa proteção.

2.1 Conceito do instituto do refúgio

Inicialmente cumpre salientar que migrante é um conceito amplo que se refere ao fluxo de pessoas entre espaços geográficos, sendo que a migração internacional ocorre por meio desse movimento que leva pessoas de um país a outro (GUITARRARA, [20--]). Dentro dessa definição, tem-se como subdivisão os refugiados, que se distinguem por se tratar de uma migração forçada por fundado temor de perseguição; além disso, há o asilo que acontece com deslocamentos para proteção perante perseguição atual e efetiva e que faz parte do contexto imigratório e, por vezes, os conceitos se confundem.

É importante também ressaltar que ao falar de asilo e refúgio são conceitos regulamentados de forma regional, apenas na América Latina, e essa distinção é inexistente em outras partes do mundo, segundo Guerra (2015)²:

O conceito jurídico de asilo na América Latina é originário do Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu, de 1889, que dedica um capítulo ao tema. Inúmeras outras convenções ocorreram no continente sobre o asilo, como a Convenção sobre Asilo assinada na VI Conferência Pan-americana de Havana, em 1928, dentre outras. Por esta razão, diz-se que o asilo diplomático é uma peculiaridade da América Latina.

Para compreender melhor o instituto do refúgio, é necessário compreender que há uma distinção entre refúgio e asilo, quais sejam:

Quadro 1 – Comparação entre Refúgio e Asilo

(continua)

	REFÚGIO x ASILO
--	------------------------

² GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: 8a edição, 2014, 2a tiragem, 2015, p. 390.

COMPATIBILIDADES	Proteção internacional por nações que não são as suas de origem.
	Proteção primordial advém da Declaração de Direitos Humanos.
	São considerados migrantes.
	Há caráter humanitário e necessidade do princípio de cooperação internacional. ³

Quadro 1 – Comparação entre Refúgio e Asilo

(conclusão)

	REFÚGIO	ASILO
INCOMPATIBILIDADES	Fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país.	Limitados a assuntos políticos.
	Há órgão fiscalizador.	Não há órgão competente para fiscalização.
	Para concessão, é necessário migração do país de origem.	Em caso de asilo diplomático, não existe a necessidade de que tenha havido migração.
	Há obrigações diante do Estado acolhedor.	Não há obrigações diante do Estado acolhedor.

Fonte: Elaborado pela autora.

Enquanto migrante é todo aquele que deixa seu país de origem, a subcategoria “refugiado” refere-se apenas àqueles indivíduos que transpuseram as

³ Cooperação internacional é o ato de mútua ajuda entre duas ou mais Estados-Nação para a finalidade de um objetivo comum, que pode ser das mais diversas espécies: políticos, culturais, estratégicos, humanitários, econômicos. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26542/principio-da-cooperacaointernacional#:~:text=Elaborado%20em%2012%2F2013%20.&text=Coopera%C3%A7%C3%A3o%20internacional%20%C3%A9%20o%20ato,%20estrat%C3%A9gicos%20%20humanit%C3%A1rios%20econ%C3%B4micos>. Acesso em: 15 out. 2020.

barreiras geográficas em razão de conflitos, desabrochando o conceito do Estatuto do Refugiado em seu artigo 1º:

Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

No conceito apresentado pelo Estatuto do Refugiado, é possível perceber que existem os requisitos para que haja a presença do instituto do refúgio, sendo eles: temores de perseguição motivados por questões de conflitos de raça, religião, nacionalidade, grupos sociais ou opiniões políticas ou violação grave de direitos humanos; além disso, é necessário estar fora de seu país de nacionalidade, sendo a extraterritorialidade uma característica crucial para afirmar o conceito.

2.2 Evolução histórica do instituto do refúgio

Para tratar sobre a evolução histórica do refúgio, é de suma importância compreender os eventos que impulsionaram diversos acontecimentos por toda a extensão longitudinal. O quadro a seguir demonstra, em ordem temporal, o que será tratado neste tópico.

Quadro 2 – Legislações no mundo para refugiados

ANO	LEGISLAÇÃO	OBJETIVO
1941	Decreto-Lei nº 3.175	Restringe a imigração e dá outras providências. ⁴
1943	Conferência de Bermudas	Resgate das vítimas do regime nazista. ⁵
1946 - 1948	Criação da Organização Internacional de Refugiados (OIR)	Solucionar o problema dos refugiados criado pela Segunda Guerra Mundial. A Constituição da OIR definiu pormenorizadamente quais seriam as funções a serem desempenhadas, a saber:

⁴ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-3175-7-abril-1941-413194-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 out. 2020.

⁵ Disponível em: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/the-bermuda-conference-april-1943>. Acesso em: 14 out. 2020.

		repatriação; identificação, registro e classificação; auxílio e assistência; proteção jurídica e política; transporte; e reassentamento. ⁶
1950	Substituição da OIR pelo ACNUR	Manter os objetivos da OIR e melhorá-los, contudo, em razão de divisões internacionais contra o Movimento Internacional Livre de Pessoas, foi necessária a substituição da OIR pelo ACNUR. ⁷
1951	Convenção de Genebra	Definição do termo refugiado, criando um estatuto próprio para garantir o caráter social e humanitário do problema dos refugiados. ⁸

Fonte: Elaborado pela autora.

Na sequência, em ordem cronológica, as legislações brasileiras sobre o tema:

Quadro 3 – Legislações no Brasil para refugiados

(continua)

Legislações no Brasil para refugiados		
1956	Criação de Cáritas Brasil	Por meio da igreja, exercem o papel de solidariedade as pessoas em situação de vulnerabilidade e exclusão social. Sendo conhecida por organismo de pastoral da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil). ⁹
1960	Ratificação da Convenção de Genebra pelo Brasil	Aprova a Convenção de 25 de julho de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada pelo Brasil a 15 de julho de 1952. ¹⁰
1969	Decreto-Lei nº 941	Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. Contudo foi revogado pela Lei nº 6.815 de 1980. ¹¹
1977	Abertura do ACNUR no Rio de Janeiro	exercendo a função reassentar cerca de 20 mil sul-americanos em países desenvolvidos. ¹²
1980	Estatuto do Estrangeiro	Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. Contudo foi revogado pela Lei nº 13.445 de 2017 (vigente). ¹³
1984	Convenção de Cartagena	Objetivando que os problemas jurídicos e humanitários que têm surgido na região da América Central, México e Canadá, no que

⁶ Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a03.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

⁷ Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a03.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

⁸ Disponível em: https://www.pucsp.br/IIIseminariocatedrasvm/documentos/convencao_de_1951_relativa_ao_estatuto_dos_refugiados.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.

⁹ Disponível em: <http://caritas.org.br/>. Acesso em: 14 out. 2020.

¹⁰ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-11-7-julho-1960-349947-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 14 out. 2020.

¹¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0941.htm. Acesso em: 14 out. 2020.

¹² Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000100006. Acesso em: 14 out. 2020.

¹³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm#art14. Acesso em: 14 out. 2020.

		se refere aos refugiados, só podem ser encarados tendo em consideração a necessária coordenação e harmonização entre os sistemas universais, regionais e os esforços nacionais. ¹⁴
1991	Portaria Interministerial nº 394	Definição de normas sob a proteção do ACNUR para refugiados, estabelecendo uma dinâmica processual para a solicitação e concessão de refúgio. ¹⁵
1997	Lei nº 9.474	Definição dos mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. ¹⁶
2016	Lei nº 142/SP	Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. ¹⁷

Quadro 3 – Legislações no Brasil para refugiados

(conclusão)

2017	Lei nº 13445	Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante. ¹⁸
2018	Decreto nº 9.277	Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. ¹⁹
2018	Lei nº 13.684	Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. ²⁰

Fonte: Elaborado pela autora.

O grande marco histórico da institucionalização do refúgio inicia-se ao fim da Primeira Guerra Mundial, que deixou cerca de 1,5 milhão de deslocados e refugiados, e piora na Segunda Guerra Mundial, com dezenas de milhões de pessoas deslocadas em várias partes do mundo (BARRETO, 2010).

O fim da Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa e a ruína do Império Otomano colocaram o mundo diante de movimentos massivos de pessoas, com cerca de 1,5 milhão de deslocados e refugiados. Naquela época, a comunidade internacional teve de enfrentar o problema de definir a condição

¹⁴ Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.

¹⁵ Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/1126559/pg-5-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-30-07-1991>. Acesso em: 14 out. 2020.

¹⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 14 out. 2020.

¹⁷ Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-142-de-15-de-abril-de-2016>. Acesso em: 14 out. 2020.

¹⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm#art124. Acesso em: 14 out. 2020.

¹⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9277.htm. Acesso em: 14 out. 2020.

²⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm. Acesso em: 14 out. 2020.

jurídica dos refugiados, organizar o assentamento ou repatriação e realizar atividades de socorro e proteção. Com a Segunda Guerra Mundial, o problema dos refugiados tomou proporções jamais vistas. Dezenas de milhões de pessoas se deslocam por diversas partes do mundo, a maioria sob fuga do delírio expansionista nazista. Em 1943, os aliados criaram a Administração de Socorro e Reabilitação das Nações Unidas (Unrra) (BARRETO, 2010, p.14).

Em razão dos inúmeros deslocamentos, em 1943 houve a Conferência de Bermudas, que definiu refugiados pela primeira vez e, posteriormente, seria o parâmetro para a Convenção de Genebra em 1951: “todas as pessoas de qualquer procedência que, como resultado de acontecimentos na Europa, tiveram que abandonar seus países de residência por terem em perigo suas vidas ou liberdade, devido a sua raça, religião ou crenças políticas” (BARRETO, 2010, p. 14).

Em 1947, ergueu-se a Organização Internacional de Refugiados (OIR), objetivando diminuir os problemas migratórios causados pela Segunda Guerra Mundial e em 1950, com base na Convenção de 1951 da ONU sobre refugiados, foi substituída pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) como instituição apolítica, sendo o órgão sucessor que estava designado a garantir a proteção internacional, dar assistência humanitária e buscar de forma permanente que os problemas relacionados aos refugiados pudessem ser sanados.

O ACNUR, a Agência da ONU para Refugiados, foi criado em dezembro de 1950 por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas. Iniciou suas atividades em janeiro de 1951, com um mandato inicial de três anos para reassentar refugiados europeus que estavam sem lar após a Segunda Guerra Mundial. Seu trabalho tem como base a Convenção de 1951 da ONU sobre Refugiados.

O Protocolo de 1967 reformou a Convenção de 1951 e expandiu o mandato do ACNUR para além das fronteiras europeias e das pessoas afetadas pela Segunda Guerra Mundial. Em 1995, a Assembleia Geral designou o ACNUR como responsável pela proteção e assistência dos apátridas em todo o mundo. Em 2003, foi abolida a cláusula que obrigava a renovação do mandato do ACNUR a cada três anos (ACNUR, [2019], [s.p.]).

Após a inserção dos refugiados como uma preocupação entre nações, adveio a Convenção de 1951, ambicionando reafirmar os Direitos Humanos, elencados na Carta das Nações Unidas e Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, §1 ao §6:

Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, Considerando

que a Organização da Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, Considerando que é desejável rever e codificar os acordos internacionais anteriores relativos ao estatuto dos refugiados e estender a aplicação desses instrumentos e a proteção que eles oferecem por meio de um novo acordo, Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização da Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional, Expressando o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados, Notando que o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados tem a incumbência de zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação efetiva das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto Comissário [...].

A Convenção garantiu direitos aos socialmente excluídos, contudo, em razão de tratar o refugiado como aqueles que migraram de suas nações-mães em razão de eventos anteriores a 1951, impossibilitou que houvesse garantia a outros que se encontravam em situações similares após a referida data. No entanto, em 1967, o trecho limitante foi retirado, ampliando a garantia e eficácia da norma a todos que dela necessitassem (UNHCR, 2001, p. 9).

Em Cartagena, na Colômbia, em 1984, mais um passo foi dado para ampliar o conceito de refugiado:

[...] se estende o conceito não só para aquela pessoa que em razão da raça, naturalidade, grupo social, sexo ou opinião política tenham temor fundado de perseguição, mas também àqueles cujos países de origem tenham entrado em processo de degradação política e social e tenham permitido violência generalizada, violação de direitos humanos e outras circunstâncias de perturbação grave da ordem pública (BARRETO, 2010, p. 16).

Foi a partir do consolidado em Cartagena que passou a haver uma evolução legislativa protecionista, sendo mais abrangente do que a própria Convenção de 1951, no entanto a base para a lei do refúgio brasileira espelhou-se neste modelo e não naquele, porém com uma ampliação do conceito baseada no texto colombiano.

É importante ressaltar que a Declaração de Cartagena é um instrumento regional e não vinculante que amplia o conceito de refugiados, incluindo ao conceito:

[...] as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Enquanto a Convenção de 1951 expressa que o conceito trata de pessoa que, em razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, tenham temor fundado de perseguição, em eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão 'do país de sua nacionalidade' se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras 'acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951', do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou

- a) 'acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa'; ou
- b) 'acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures' (ACNUR, 1951, p. 2-3).

Logo, o conceito de Declaração de Cartagena abrange não só esse grupo específico, mas também as pessoas cujas nações de origem estejam em situação de violência generalizada e grave violação de direitos humanos, bem como situações de desordem pública.

Posteriormente, segundo o ACNUR, criou-se o Protocolo de 1967:

Com o tempo e a emergência de novas situações geradoras de conflitos e perseguições, tornou-se crescente a necessidade de providências que colocassem os novos fluxos de refugiados sob a proteção das provisões da Convenção. Assim, um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados foi preparado e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966. Na Resolução 2198 (XXI) de 16 de dezembro de 1966, a Assembleia tomou nota do Protocolo e solicitou ao Secretário-geral que submetesse o texto aos Estados para que o ratificassem. O Protocolo foi assinado pelo Presidente da Assembleia Geral e o Secretário-geral no dia 31 de janeiro de 1967 e transmitido aos governos. Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967.

O Protocolo de 1967, amplia o conceito de refúgio para que “todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independente do prazo de 1 de janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto”²¹, visto que a Convenção de 1951 designa que só se aplica a legislação para as “pessoas que se tornaram refugiadas em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”.

Frisa-se que o caráter não vinculante da Declaração de Cartagena se dá em razão de ser um padrão utilizado na América Latina que, em razão de abranger mais direitos, “externalizando seu espírito de solidariedade e de cooperação em nível regional na repartição da responsabilidade decorrente das adversidades atreladas ao instituto do refúgio” (UNIC, 2014, [s.p.]), acabaram inspirando diversas legislações acerca do tema, incluindo a do Brasil.

2.3 Direito internacional dos refugiados

Surge a Declaração Universal de Direitos Humanos em 1948, logo após a Segunda Guerra Mundial, em razão das atrocidades cometidas pelo nazismo, elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU), que tem como missão principal a segurança nacional e a manutenção da paz. Em seu preâmbulo objetiva: “estabelecer as condições em que a justiça e o respeito às obrigações decorrentes dos tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos”.

Os Direitos Humanos visam garantir os direitos essenciais da existência humana. Segundo Hannah Arendt:

Os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um fato e um meio, mas sim como um princípio, pois a privação da cidadania afeta substantivamente a condição humana, uma vez que o ser humano privado de suas qualidades – o seu estatuto político – vê-se privado de sua substância, vale dizer: tornado pura substância, perde a sua qualidade substancial, que é de ser tratado pelos outros como um semelhante ou seja, o Estado deve ser instrumento dos homens e não o contrário (LEGROS, 1985 *apud* LAFER, 1999, p. 151).

Entretanto, a proteção jurídica de indivíduos em situação de vulnerabilidade, como os refugiados, tornava-se afetada, necessitando que medidas fossem tomadas.

²¹ Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf Acesso em: 10 de Ago. 2022.

2.4 O *status* de refugiado

O reconhecimento do *status* de refugiado foi previsto na Convenção de 1951, elegendo-o como aquele que, por fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade.

Para entender a subjetividade do termo “temor de perseguição”, Abrão (2010, p. 146) diz que “agente perseguidor para fins da definição de refugiado não é necessariamente estatal. O Estado pode ser agente de perseguição. Mas o particular também pode ser enquadrado como perseguidor”. Logo, o temor é que deve inicialmente ser analisado; posteriormente, o agente causador da perseguição, se a perseguição tem motivação fundada em raça, religião, nacionalidade, grupos sociais ou opiniões políticas; e, por fim, averiguação dos fatos para que seja possível estabelecer um parâmetro de veracidade e se faz parte do amparado por lei:

Desse modo, as informações sobre a situação objetiva do Estado de proveniência do solicitante do refúgio e a relação dessas com cada indivíduo passam a caracterizar o elemento essencial do refúgio.

O fato de o temor ser bem fundado é asseverado por meio de entrevistas individuais com cada solicitante, na qual tanto esse quanto o entrevistador dividem a responsabilidade por estabelecer as evidências de que há razões para o temor de existir a perseguição. Tal fato se explica em função de o solicitante ser o único que conhece realmente sua história e de o entrevistador ser o ente com capacidade de buscar informações mais detalhadas sobre a real condição do Estado de proveniência (JUBILUT, 2007, p. 47).

Os diplomas legais já estudados neste capítulo demonstram que as hipóteses de reconhecimento da condição de refúgio já foram elencadas tanto pela Convenção de 1951 como pela de Cartagena, ambas com força e abrangência distintas e já explanadas, no entanto se faz necessário que cada Estado-nação reforce os padrões conceituais e mínimos de proteção a serem resguardados, em seus ordenamentos jurídicos.

Logo, além dos requisitos básicos descritos na lei, permite-se que os países que estejam violando os direitos humanos e outras circunstâncias graves de ordem social também possam solicitar o refúgio e destaca-se o direito fundamental em não ser devolvido ao país que esteja causando o fundado temor de perseguição.

É essencial destacar que as definições ampliadas pelas Convenções, Declarações e Conferências posteriores à de 1951 devem ser utilizadas de forma complementar.

Assim como existe a concessão do *status* de refugiado, também há a cessação desse direito, sendo elencados pelo manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado (ACNUR, 2011, p. 32):

Esta Convenção cessará de ser aplicável, nos casos abaixo, a qualquer pessoa compreendida nos termos da seção A, acima: 1) Se ela voltou a valer-se da proteção do país de que é nacional; ou 2) Se havendo perdido a nacionalidade, ela a recuperou voluntariamente; ou 3) Se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; ou 4) Se voltou a estabelecer-se voluntariamente no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido; ou 5) Se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar recusando a proteção do país de que é nacional. Assegurando que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos da seção A (1) do presente artigo, que pode invocar, para recusar valer-se da proteção do país de que é nacional, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores; 6) Tratando-se de pessoa que não tem nacionalidade, se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela está em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual.

Logo, é possível perceber que há um rol taxativo e bem explícito para as hipóteses em que cessa o refúgio, deixando poucas possibilidades ou nenhuma para uma interpretação equivocada ou dúbia.

2.5 A proteção aos refugiados

Segundo Flávia Piovesan (2001, p. 37):

A proteção internacional dos refugiados se opera mediante uma estrutura de direitos individuais e responsabilidade estatal que deriva da mesma base filosófica que a proteção internacional dos direitos humanos. O Direito Internacional dos Direitos Humanos é a fonte dos princípios de proteção dos refugiados e ao mesmo tempo complementa tal proteção.

Desse modo, o direito à proteção internacional dos refugiados ramifica-se dos Direitos Humanos, que, segundo o artigo 5º da Declaração e Programa de Ação de Viena (PORTUGAL, 1993), são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, o que possibilita que, ao tempo que há proteção do refúgio na pessoa

do refugiado, este também é protegido como ser humano, independentemente de sua nacionalidade e Estado em que se encontra perante a solicitação.

O artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 consigna os direitos e garantias fundamentais, individuais e coletivos e é um meio para que a nação acolhedora possibilite o resguardo dos seres humanos que não obtiveram tal proteção por seus países, sendo para Kant (1995, p. 137):

E é somente com este tipo de relação – não entre indivíduos, não entre Estado e indivíduos no interior, não entre Estado e Estado, mas entre Estados e indivíduos dos outros Estados – que Kant concluía o sistema geral do direito e representava de modo integral o desenvolvimento histórico do direito, no qual o ordenamento jurídico universal, a cidade do mundo ou Cosmópolis, representa a quarta e última fase do sistema jurídico geral, depois do estado de natureza (onde não há outro direito além do direito privado, o direito entre indivíduos), depois do estado civil (regulado pelo direito público interno), depois da ordem internacional (regulada pelo direito público externo). Concebido como a última fase de um processo, o direito cosmopolita não é, para Kant, ‘uma representação de mentes exaltadas’, já que, num mundo aonde ‘se chegou progressivamente, no que se refere à associação dos povos da Terra [...], a um tal nível que a violação do direito ocorrida num ponto da Terra é percebida em todos os outros pontos’, o direito cosmopolita é o ‘necessário coroamento do código não escrito, tanto do direito público interno como do Direito Internacional, para a fundação de um direito público geral e, portanto, para a realização da paz perpétua.

Para efetivar a proteção, é preciso que, além de uma cooperação nacional e da legislação, ela seja efetivada através de todos os trâmites que evidenciem o devido reconhecimento dos refugiados, pois através de toda a parte legal realizada, medidas de adequação ao sistema local e a validação de suas necessidades poderão ser cumpridas com mais eficiência.

Desse modo, ocorre que tanto os organismos nacionais quanto internacionais estão buscando incansavelmente uma evolução, que se torna necessária frente à demanda que tem ocasionado diversos fluxos de migração, principalmente em busca de refúgio. É necessário que se assegurem direitos que foram nitidamente violados.

A decisão de receber refugiados se insere na lógica da soberania estatal, que leva em conta inúmeros fatores externos e internos, como considerações de segurança, capacidade socioeconômica de absorção, tradição humanitária e respeito a regimes internacionais (HOLLIFIELD, 2000; JACOBSEN, 1996; MEYERS, 2000).

Para tanto, os acordos e tratados internacionais de Direitos Humanos e proteção aos que se deslocam em busca de auxílio, como a Lei Brasileira de Migração, Estatuto dos Refugiados, entre outros, devem ser mantidos e cumpridos com o intuito

de fortalecer os sistemas de proteções internacionais, bem como os nacionais, que serão tratados a seguir e explanarão melhor a atuação da legislação local como medida de realização e garantia de direitos dos que buscam refúgio no Brasil.

2.6 A legislação brasileira para os refugiados

O Direito Internacional dos Refugiados originou-se formalmente da Convenção de 1951, sendo fundamental para garantir ao refugiado sua proteção, garantindo inclusive o princípio de *non-refoulement*²², que visava à segurança do refugiado de não ser devolvido ao país de origem que ensejou seu deslocamento, desde que sua vida também corra perigo.

Apesar de a Convenção ter sido um marco para a segurança de imigrantes em situação de refúgio, é necessário esclarecer que, na época, existia uma reserva geográfica e temporal estabelecida no Estatuto dos Refugiados possibilitando que apenas eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa seriam abrangidos, porém, em razão de novas emergências internacionais, a Resolução 2198 (XXI), de 16 de dezembro de 1966 (ACNUR, [20--]), trouxe a possibilidade de o país signatário escolher entre duas opções:

- a) 'acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa'; ou
 - b) 'acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures'
- e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção (ACNUR, 1951, [s.p.]).

O Brasil, em 1961, aderiu à Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, no entanto a aplicabilidade só acontece 36 anos depois, com a Lei 9474, de 22 de julho de 1997, optando pela segunda definição proposta na Convenção, o que possibilitaria uma maior abrangência de refugiados, sem limitação de datas ou espaços geográficos. A execução da referida Lei ocorre levando em consideração duas perspectivas (ALMEIDA, 2001): critérios de concessão do refúgio, por meio de análises individualizadas, e políticas públicas que possibilitassem a inserção dos

²² Conforme artigo 33 da Convenção, o princípio da não devolução: "[...] não poderá ser invocado por um refugiado que haja razões para considerar perigo para a segurança do país onde se encontra, ou que tenha sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do dito país" (ACNUR, 1996, p. 74).

refugiados no território brasileiro, o que, com a lei 9474/97, foi delegado ao Comitê Nacional de Refugiados (CONARE).

Como visto anteriormente, apenas os europeus eram considerados refugiados, porém, ao aderir à definição “b” do parágrafo 1º, seção B do artigo 1º da Convenção de 1951, o governo brasileiro buscou ampliar a possibilidade para que qualquer refugiado, independentemente de sua origem continental, pudesse ter os mesmos direitos que os refugiados da Europa, incluindo esses direitos na Constituição Federal de 1988 e nas leis internas, bem como nos tratados internacionais de direitos humanos que foram ratificados pelo Brasil, tratando-os como estrangeiros, podendo ter garantia de direitos fundamentais de moradia, documentação, saúde, como se brasileiro fosse.

2.6.1 O Refúgio na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 apresenta, em seu artigo 5º, garantias e direitos fundamentais, o que inclui não só o âmbito nacional, mas também o internacional, devendo ser regido em todas as situações: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”.

Com a ampliação que favorecia a entrada de refugiados no território brasileiro, o país se destacou dos demais da América do Sul, permitindo que as diretrizes de uma sociedade igualitária, humanitária e solidária viessem à tona, com o intuito de promover o bem sem nenhum tipo de discriminação, podendo, assim, observar que o texto constitucional não só dita sobre os direitos humanos, mas também sobre o acolhimento humanitário, por meio da concessão de asilo político, trazendo as bases para o refúgio, como dita a Constituição Federal de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; [...] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] II - prevalência dos direitos humanos; [...] X - concessão de asilo político.

Os princípios dos direitos humanos, igualdade e concessão de asilo político são norteadores para a proteção dos refugiados. Apesar de a Constituição tratar apenas do termo “asilo político”, é necessário compreender de forma mais ampla, visto que a própria Convenção de 1951 faz uso do mesmo termo. Sustenta Jubilut quanto à doutrina que:

Parte da doutrina entende que a base constitucional do reconhecimento do status de refugiado é o inciso sobre asilo político e outra parte que é a prevalência dos direitos humanos. Em face desta controvérsia preferiu-se apontar os dois incisos como bases do refúgio. Tal problema não existiria se o texto constitucional tivesse adotado a proposta da Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, pela qual o dispositivo do direito de asilo leria: ‘Conceder-se-á asilo a estrangeiros perseguidos em razão de raça, nacionalidade e convicções políticas, filosóficas ou religiosas, ou em razão de defesa dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana’, ou a proposta da Comissão de Sistematização pela qual o asilo estaria consagrado da seguinte maneira: ‘Conceder-se-á asilo político aos perseguidos em razão de defesa dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana.’ (POGREBINSCHI *apud* JUBILUT, 2007, p. 181).

O princípio da dignidade humana norteia toda a compreensão e interpretação normativa, ao ponto de estabelecer uma percepção de Estado Democrático de Direito, o que permitiu a elaboração de uma lei específica para reconhecer o *status* de refúgio, a Lei nº 9.474/1997.

2.6.2 O Estatuto dos Refugiados – Lei nº 9.474/1997

A criação da Lei 9474/1997 representou um marco no que tange ao compromisso que o Brasil passou a ter com os refugiados (ALMEIDA, 2004), logo, ainda que a nação já houvesse firmado esse compromisso por meio das legislações internacionais, em nada impedia que os Estados pudessem propor direitos aos refugiados.

A Lei 9474/97 surgiu através do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996, unindo forças legislativas do governo brasileiro, da sociedade e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o que seguiu toda a tramitação comum para aprovação no Congresso Nacional. No entanto, em razão das pressões sociais, de organizações não governamentais e de organismos internacionais, o processo se deu mais velozmente, tendo dado início em 13 de maio de 1996 e sendo sancionada em 22 de julho de 1997 (MILESI; ANDRADE, 2010).

A nova legislação trouxe diversos aspectos que permitiram contemplar todos os dispositivos legais internacionais previstos na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, criando um órgão nacional responsável para tratar dos assuntos referentes aos refugiados: o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Foi a primeira lei a criar uma estrutura dentro da Administração Pública, que permitiu a aplicação de procedimentos de internalização e ampliação de direitos oriundos de tratados internacionais (ALMEIDA, 2001, p. 156).

O art. 1º da Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, define que:

Art. 1.º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

A lei, em seu inciso III, utiliza a definição de refúgio para servir como parâmetro de ampliação de direitos aos demais refugiados espalhados por todos os continentes e foi considerada pelo ACNUR um modelo que deveria ser seguido para a América do Sul.

Conforme anteriormente tratado, surgiu após a Declaração de Cartagena, a qual ampliou os direitos da Convenção de 1951, estendendo o conceito de refúgio para todos que por fundado temor à vida ou a grave violação de direitos humanos pudesse utilizá-lo.

A lei possui oito títulos, que retratam desde a definição, forma de solicitação e efeitos após a concessão do refúgio, até as causas de perda da condição de refugiados, dispondo da seguinte forma:

Quadro 4 – Títulos da Lei 9.474

TÍTULO I	Apresenta os aspectos que caracterizam o refúgio, inclusive o conceito, extensão e a exclusão
TÍTULO II	Trata sobre o ingresso no território nacional e o pedido de refúgio
TÍTULO III	Trata sobre a criação e as competências do CONARE
TÍTULO IV	Apresenta o processo do refúgio e os procedimentos que deverão ser adotados pelo solicitante do refúgio

TÍTULO V	Expõe os efeitos do estatuto de refugiados sobre a extradição e a expulsão
TÍTULO VI	Retrata sobre a cessação e a perda da condição de refugiado
TÍTULO VII	Dispõe das soluções duráveis no que tange à repatriação, à integração local e ao reassentamento
TÍTULO VIII	Disposições finais.

Fonte: Elaborado pela autora.

A legislação possibilitou que houvesse a vedação da devolução, conhecida como princípio do *non-refoulement*, que em sua tradução literal seria: “não devolução”. O princípio proíbe a devolução do refugiado ao seu país de origem, garantindo assim que sua proteção permaneça imutável (BARBOSA; HORA, 2006).

Sobre a previsão de direitos, o artigo 2º da Lei 9474/97 permite que o *status* de refugiado abranja a família dependente do solicitante. Para tanto, é necessário que todos estejam em território nacional, ou não estejam dentro do rol taxativo do artigo 3º, qual seja:

Art. 3.º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que: I – já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismos ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR; II – sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionadas com a condição de nacional brasileiro; III – tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas; IV – sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

Um outro ponto importante a se ressaltar é que a lei brasileira permite o direito ao trabalho para os solicitantes, que poderá ter carteira de trabalho provisória: Art. 21, §1º: “O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir a carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividades remuneradas no País”.

2.6.3 A nova lei de migração – Lei nº 13445/2017

A Lei 13.445, de 25 de maio de 2017, foi promulgada pelo ex-presidente Michel Temer e entrou em vigor em novembro do mesmo ano, no intuito de substituir o Estatuto do Estrangeiro, que estabelecia várias restrições ao estrangeiro, diminuindo a amplitude dos direitos humanos.

A nova lei de migração permite não só uma maior benevolência dos direitos humanos e sociais, mas também garante uma mobilidade maior no território brasileiro, apesar de não ser específica para o refugiado, já que a lei 9.474/73 já cumpre bem esse papel. Foi necessária em razão de existirem outros fluxos migratórios não oriundos do refúgio. A Lei 13.445/17 possui dez capítulos divididos da seguinte forma:

Quadro 5 – Capítulos da Lei 13.445

CAPÍTULO I	Disposições Preliminares (Disposições Gerais; Princípios e Garantias).
CAPÍTULO II	Da Situação Documental do Migrante e do Visitante (Dos Documentos de Viagem; Dos Vistos; Do Registro e da Identificação Civil do Imigrante e dos Detentores de Vistos Diplomáticos, Oficial e de Cortesia).
CAPÍTULO III	Da Condição Jurídica do Migrante e do Visitante (Do Residente Fronteiriço; Da Proteção do Apátrida e da Redução da Apátrida; Do Asilado; Da Autorização de Residência; Da Reunião Familiar).
CAPÍTULO IV	Da Entrada e da Saída do Território Nacional (Da Fiscalização Marítima, Aeroportuária e de Fronteira; Do impedimento e do Ingresso).
CAPÍTULO V	Das Medidas de Retirada Compulsória (Da Repatriação; Da Deportação; Da Expulsão; Das Vedações).
CAPÍTULO VI	Da Opção de Nacionalidade e da Naturalização (Opções de Nacionalidade; Das Condições da Naturalização; Dos Efeitos da Naturalização; Da Perda da Nacionalidade; Da Reaquisição da Nacionalidade).
CAPÍTULO VII	Do Emigrante (Das Políticas Públicas para os Emigrantes; Dos Direitos do Emigrante).
CAPÍTULO VIII	Capítulo VIII – Das Medidas de Cooperação (Da Extradicação; Da Transferência de Execução da Pena; Da Transferência de Pessoa Condenada).
CAPÍTULO IX	Das Infrações e Das Penalidades Administrativas.
CAPÍTULO X	Disposições Finais e Transitórias.

Fonte: Elaborado pela autora.

Meneguetti (2017, p. [s.p.]) preceitua que a nova lei de migração:

[...] promove uma importante mudança de paradigma e insere o Brasil na vanguarda da proteção dos direitos humanos dos migrantes, adequando o país à realidade migratória contemporânea e às expectativas e parâmetros estabelecidos internacionalmente sobre a questão. Abandona-se a figura do *estrangeiro* (estranho e indesejável) e promove-se a figura do *migrante*, pessoa humana titular de direitos inalienáveis e dotada de uma dignidade inerente.

Ao abrir margens para uma política mais abrangente, que possibilita a imigrantes, de uma forma mais generalizada, obter acesso a uma proteção nacional maior, torna-se mais desafiador no que tange à efetivação de direitos e tratamentos iguais nas oportunidades de estudos e trabalhos, bem como na regulamentação de sua permanência no país, porém, jamais se deve impedir que os desafios retirem o caráter humanitário que a lei traz.

Obviamente, não se trata de uma tarefa fácil, já que bens públicos são finitos e as diferenças culturais são por vezes difíceis de administrar devido aos estigmas e preconceitos. Mas entendemos que a nova Lei de Migração deve ser pensada, como diz Deisy Ventura, para o mundo real: ou seja, mundo onde apesar de quaisquer obstáculos as pessoas migram. Conforme diversos exemplos ao redor do mundo demonstram, são ineficazes todas as tentativas contenção dos fluxos migratórios pela via repressiva de endurecimento do controle fronteiriço. Apertar o controle serve apenas para incentivar meios alternativos como os coites, que aumentam ainda mais os abusos contra os migrantes e instigam insegurança para a população em geral (ASANO; TIMO, 2017, [s.p.]).

Baseado na possibilidade de maior facilidade de acesso a imigrantes, a lei permitiu novos dispositivos de ampliação de direitos e garantia deles, contribuindo para uma política migratória mais eficaz, inclusive vale reforçar que essa ampliação contempla a solicitação de residência, e que todas as portarias que possibilitaram a concessão do visto temporário são fundamentadas na Lei n. 13.445/2017 (Lei da Migração) e que segundo artigos 6º e 7º, a residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre nas hipóteses elencadas no artigo 30 da lei supramencionada.

Nos capítulos posteriores, serão analisados aspectos das legislações da Colômbia, país que recebe uma grande quantidade de refugiados, e se a implementação das suas leis está sendo eficaz tanto quanto no Brasil. Para tanto, serão realizadas algumas comparações no intuito de buscar compreender as

ferramentas necessárias para a construção de uma política pública eficiente, adequando à realidade local.

3 DESLOCAMENTOS DA VENEZUELA NA AMÉRICA LATINA: BRASIL x COLÔMBIA

Esta seção tem como objetivo apresentar o histórico da crise tridimensional – social, política e econômica – que gerou o processo de instabilidade na Venezuela, no intuito de apresentar as principais razões que levaram milhões de venezuelanos a sair abruptamente de sua terra para países vizinhos, transpondo distâncias enormes em busca de paz, de uma vida decente para si e seus familiares com oportunidades de garantir direitos básicos, como educação, saúde, emprego, alimentação, e garantir sua subsistência.

Para além da compreensão das razões contextuais dos deslocamentos, esta seção apresenta, de forma mais detalhada, o panorama desses deslocamentos no Brasil e na Colômbia, principais receptores de refugiados da América Latina. O objetivo é, portanto, identificar o perfil dos venezuelanos que elegeram os dois países como destino e compreender as razões que os fizeram permanecer, identificando os fatores que têm impulsionado a imigração massiva de seus cidadãos, além de analisar as políticas de acesso a refugiados venezuelanos na Colômbia para entender ambiguidades na política do Brasil.

3.1 Panorama histórico da crise venezuelana

A Venezuela tem uma história marcada por instabilidades governamentais inseridas em contextos de constante corrupção, sendo uma nação extremamente rica em recursos naturais, que no início do século XX tinha sua economia baseada na produção agrícola de café, cacau e gado. Porém, em 1914, a economia passou a ser elevada com a produção e exploração de petróleo, elevando o país ao *status* de maior produtor petrolífero do mundo (SOUZA, 2008).

Em 1950, a Venezuela se tornou o maior produtor e o segundo maior exportador de petróleo do mundo (SANTORO, 2009), passando a subordinar-se à economia de *commodities*, que são bens diretamente originados na natureza, como petróleo, minérios, produtos agropecuários, florestais e seus derivados, que vêm por meio de processamento industrial²³.

²³ O CRB-Commodity Research Bureau (<http://www.crbtrader.com/>) considera mais de 20 produtos negociados em bolsa para compor seu índice, incluindo metais, óleo, produtos agrícolas, têxteis e fibras. No caso do FMI, ver: <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.asp>. A Unctad

As *commodities* foram analisadas por Reinhart e Wickham (1994) a partir de verificação de relatórios a cada trimestre entre os anos de 1957 e 1993, indicando que a debilidade dos preços referente a elas eram seculares e sugeriam a necessidade de diversidade de produtos na exportação de países primário-exportadores (caso da Venezuela), além de perceberem a volatilidade nos preços desse tipo de produto.

A hipótese de Prebisch-Singer é que em algum momento os países exportadores iriam ter constantes choques negativos referentes à relação de preço das importações x das exportações, causando diversas dificuldades na estrutura de comércio, além de uma baixa elasticidade na oferta e na procura de bens, o que tornaria os preços extremamente inconsistentes, sendo para países extremamente dependentes desse tipo de economia uma fonte em comprometer uma gestão nacional, causando corrupções, guerras, problemas na distribuição de renda, na política, entre outros (SINNOT; NASH; DE LA TORRE, 2010).²⁴

O desenvolvimento econômico da Venezuela foi baseado na dependência das *commodities* em razão da sua enorme produtividade de petróleo e crescente demanda mundial do combustível, fruto de preços vantajosos. Logo, um país subdesenvolvido da América Latina foi capaz de ascender com o investimento de companhias internacionais, principalmente da Europa e América do Norte, e constituir sua renda interna (SOUZA, 2008).

Rody (2017, [s.p.]) destaca que:

Venezuela é um país reconhecido pelas suas grandes reservas de petróleo e gás natural, descobertas no início do século XX. Por se tratar do sétimo maior produtor de petróleo do mundo, o setor petrolífero representa cerca de um terço do PIB, aproximadamente 80% das exportações e mais da metade do orçamento governamental. O país é membro fundador da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), organização criada em 1960 e com objetivo de centralizar a política petrolífera dos países membros, permitindo que afetem diretamente o preço do barril do petróleo, seja ofertando mais, o

considera *commodities* os seguintes grupos de produtos: 0 + 1 + 2 + 3 + 4 + 667 + 68 + 971 (Commodities at a glance, March, 2011, http://www.unctad.org/en/docs/suc20112_en.pdf). O Banco Mundial coleta dados de *commodities* desde 1960 com um amplo conjunto de bens (<http://data.worldbank.org/data-catalog/commodity-price-data>).

²⁴ Esses autores concluem que: A key finding of this report is that the weight of econometric evidence and of case studies of the historical record indicate that the “commodity curse” (that natural resource abundance undercuts long-run growth), if it exists at all, is neither strong nor inevitable. The preponderance of the evidence indicates that resource wealth, on average, neither undermines nor disproportionately promotes economic growth. Nor, it seems, is there any “political curse” (that natural resource abundance weakens democratic institutions and fuels large scale conflict), at least not in LAC.

que deixa o preço mais baixo, ou restringindo a oferta, fazendo com que o preço suba.

Segundo a BBC (2019), a Venezuela se destaca em primeiro lugar entre os países com maiores reservas de petróleo no mundo, conforme pode ser observado na Figura 1 abaixo:

Figura 1 – Países com as maiores reservas de petróleo

Posição	País	Barris (em bilhões)
1	Venezuela	300,9
2	Arábia Saudita	266,5
3	Canadá	169,7
4	Irã	158,4
5	Iraque	142,5
6	Kuwait	101,5
7	Emirados Árabes Unidos	97,8
8	Rússia	80
9	Líbia	48,4
10	Nigéria	37,1
11	Estados Unidos	36,5
12	Cazaquistão	30
13	China	25,6
14	Catar	25,2
15	Brasil	12,7

Fonte: CIA World Factbook

Fonte: BBC (2019).

A Organização Mundial do Comércio (OMC) conjectura que cerca de 96% das exportações da Venezuela são oriundas da indústria petrolífera. Segundo a Organização dos Países Exploradores de Petróleo (OPEP), o barril chegou a custar em média US\$ 140,00 em 2008, despencando ao longo dos anos, e, ao final de 2014, chegou a custar US\$ 28,00. Em 2019, o preço da *commodity* variou mais uma vez e chegou ao valor de US\$ 80,00 (CHAGAS, 2019).

A crise econômica se agravou pela inconsistência no valor de venda, pela queda do petróleo e pelo aumento da inflação da moeda venezuelana. Segundo a revista IstoÉ (AFP, 2016, [s.p.]): “A inflação avançou sem controle: de 68,5% em 2014 avançou 180,9% em 2015, a mais alta do mundo”.

Com a ausência de continuidade de programas sociais governamentais direcionados ao público mais vulnerável, tornou-se impossível a aquisição de itens básicos para subsistência pelos cidadãos venezuelanos, o que levou a sociedade a viver de forma desumana.

Logo, a falta de diversificação da economia da Venezuela, conforme a hipótese de Prebisch-Singer, foi a causa do enfraquecimento do mercado, o que provocou uma das três crises do país: a econômica.

Ao tratar da segunda crise, a política, faz-se necessário compreender um pouco sobre a formação do Estado venezuelano. A Venezuela deixou de ser colônia da Espanha em 1810, o que ocorreu por meio de uma revolução popular (GUWZYNSKI JUNIOR, 2010).

A Venezuela tem como moeda o bolívar, tendo como seu sistema político a República Presidencialista, com mandatos de 6 anos. O governo sofreu intensas fragilidades ao longo de sua independência, no entanto, cabe salientar o governo de Hugo Chávez, que ganhou a presidência em 1998 militando pelo combate à corrupção e à desigualdade social, o que fortaleceu sua popularidade entre os eleitores que o colocaram no poder (VILLA, 2005).

Em seu discurso de posse, Chávez afirmou que: “Juro sobre esta Constituição moribunda que farei cumprir, impulsionarei as transformações democráticas necessárias para que a República nova tenha uma Carta Magna adequada aos novos tempos” (PEREIRA, 2014, p. 5).

Ao assumir a presidência em 1999, convocou uma nova constituinte, no intuito de transformar o país na República Bolivariana da Venezuela (CARVALHO, 2017). Em 2000, obteve a aprovação e, dentre as modificações, pode-se citar a concessão do mandato presidencial de 6 anos, leis direcionadas ao mercado petrolífero e à produção agrária etc. (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Em 2002, o governo de Chávez sofreu enorme repressão em razão de parte da população ser contra as políticas implementadas, o que o fez ceder e renunciar ao mandato, instituindo golpe de Estado. Porém, parte da população, inconformada com a situação, desencadeou movimentos populares para que houvesse a retomada do poder por Hugo Chávez (VILLA, 2005).

Nos anos seguintes, Chávez marca seu mandato por inúmeros acordos internacionais no intuito de melhorar a qualidade de vida na Venezuela, no entanto, à proporção que há modernização e democratização para o povo venezuelano, também se criam intrigas com os setores conservadores do mercado internacional.

Em 2006, Chávez se reelege com 62,84% dos votos e, em 2007, tenta aprovar uma reforma na constituição no intuito de tornar seu mandato vitalício, porém não é aprovado (PEREIRA, 2014). Em 2009, através de referendo popular, consegue

autorizar a reeleição de forma ilimitada para os cargos do legislativo e executivo, o que lhe possibilitaria sua candidatura em 2012. (WILLIAMSON, 2013).

No entanto, em 2011, Chávez descobriu um tumor maligno, vindo a óbito em 05 de abril de 2013 (G1, 2013). Assumiu seu vice-presidente Nicolás Maduro, dando continuidade ao projeto de seu antecessor:

Maduro, eleito em 2013 para um mandato integral, na primeira eleição após a morte de Chávez, chegou ao poder para dar continuidade ao trabalho que vinha sendo feito pelo seu antecessor. Desde 2016, a oposição tentava realizar o plebiscito, porém seria necessário o apoio de pelo menos 20% da população. As coletas de assinaturas seriam realizadas no final de 2016, mas foram adiadas pelo Conselho Nacional Eleitoral, o que foi extremamente ruim para a oposição, já que após o dia 10 de janeiro de 2017 Maduro teria cumprido metade do seu 59 mandato, e, segundo a legislação do país, quem assumiria em caso de derrota do presidente seria o seu vice, inviabilizando o principal objetivo da oposição (OLIVEIRA, 2019, p. 59).

Diferentemente de Chávez, Maduro assume sem muito apoio da população, sendo inicialmente um governo marcado por diversas manifestações e conflitos diretos com a oposição e utilizando meios violentos para confrontar as manifestações, além de ter deliberado diversos decretos considerados não democráticos que afetaram o mercado e a sociedade, o que, junto à queda dos preços das *commodities*, gerou alta inflação no país.

Em 2017, Maduro, no intuito de ganhar força para seu governo, em razão de a Assembleia Nacional estar composta por maioria de oposição, convocou uma Assembleia Constituinte e instituiu poderes para aprovar leis sem a necessidade de um referendo. Com essa atitude, Maduro foi acusado de estar forçando a aceitação dele no poder e de causar ruptura da ordem democrática, o que fez com que o país fosse suspenso do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL):

O não cumprimento desses compromissos significaria a expulsão da Venezuela como membro da organização internacional. Acreditava-se que essa situação seria definida no último dia 23 de agosto, quando os coordenadores nacionais do bloco se reuniram novamente para buscar uma solução para a presidência temporária da Venezuela. Mas a posição firme do Uruguai deixou o corpo de coordenadores novamente sem consenso, e, portanto, o Paraguai não conseguiu obter a exclusão da Venezuela (resultado que esperava) e seu desligamento pleno da liderança do bloco. O representante uruguaio permaneceu firme em sua postura diante da pressão do Brasil, Paraguai e Argentina, impedindo que a suspensão se tornasse efetiva (SABINO; ABIAD, 2016, p. 9).

O governo de Nicolás Maduro sofreu diversas acusações de corrupção durante seu mandato. Mercedes de Freitas, diretora da ONG Transparência Venezuela em Caracas, afirmou que havia uma série de provas que indicavam que a crise da economia no país foi em razão do desvio dos fundos públicos (CASTRO; SINGER, 2019).

Além de causar uma enorme repressão civil, que deixou diversos mortos e feridos, o país deixou de ter apoio da comunidade internacional e os Estados Unidos impuseram diversas medidas punitivas de ordem financeira contra empresas e indivíduos da Venezuela pela responsabilidade de agravar a crise humanitária e por ferir os direitos humanos (SEELKE, 2020).

Apesar de todos os acontecimentos, Maduro venceu as eleições com 68% de votos em maio de 2018, o que foi considerado fraude pela oposição, tendo em vista que houve 54% de abstenções (BBC, 2018). Em 2019, na posse de Maduro, mais um cenário da crise política foi instaurado quando o presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, autodeclarou-se presidente interino da nação durante o processo de transição de poder, o que, apesar de descartado por Maduro, teve apoio dos Estados Unidos, Brasil, Colômbia e uma lista com quase 50 países (MELLO, 2021).

Em razão da inflação e ausência de itens básicos de sobrevivência, Juan Guaidó solicitou doações aos países, no entanto, Maduro não permitiu que houvesse nenhum tipo de ajuda humanitária, alegando ser a iminência de uma invasão à Venezuela (CASTEDO, 2019) e repercutindo ainda mais o cenário da crise política tanto em âmbito nacional como internacional.

A terceira crise a ser tratada dentro da tridimensionalidade de crises da Venezuela é a crise humanitária, que desde 2017, com crescente aumento na decadência da economia Venezuelana, tem feito a capacidade produtiva da nação restar seriamente afetada, já que o controle de preços levou a uma escassez de alimentos enorme, causando grande miséria. A queda do preço do petróleo e o alto custo de produção fizeram com que houvesse redução de distribuição de recursos básicos.

Como o país se tornou completamente dependente das *commodities*, houve total desleixo e despreocupação pelo governo em desenvolver a indústria interna (RODRIGUES, 2019), tornando-se refém da exportação de todos os produtos, inclusive de matéria do setor primário.

O Ministério da Saúde da Venezuela, em 2016, levantou os seguintes dados: aumento da mortalidade infantil em 30%, aumento da mortalidade materna em 65% e aumento da malária entre a população em 76% (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020).

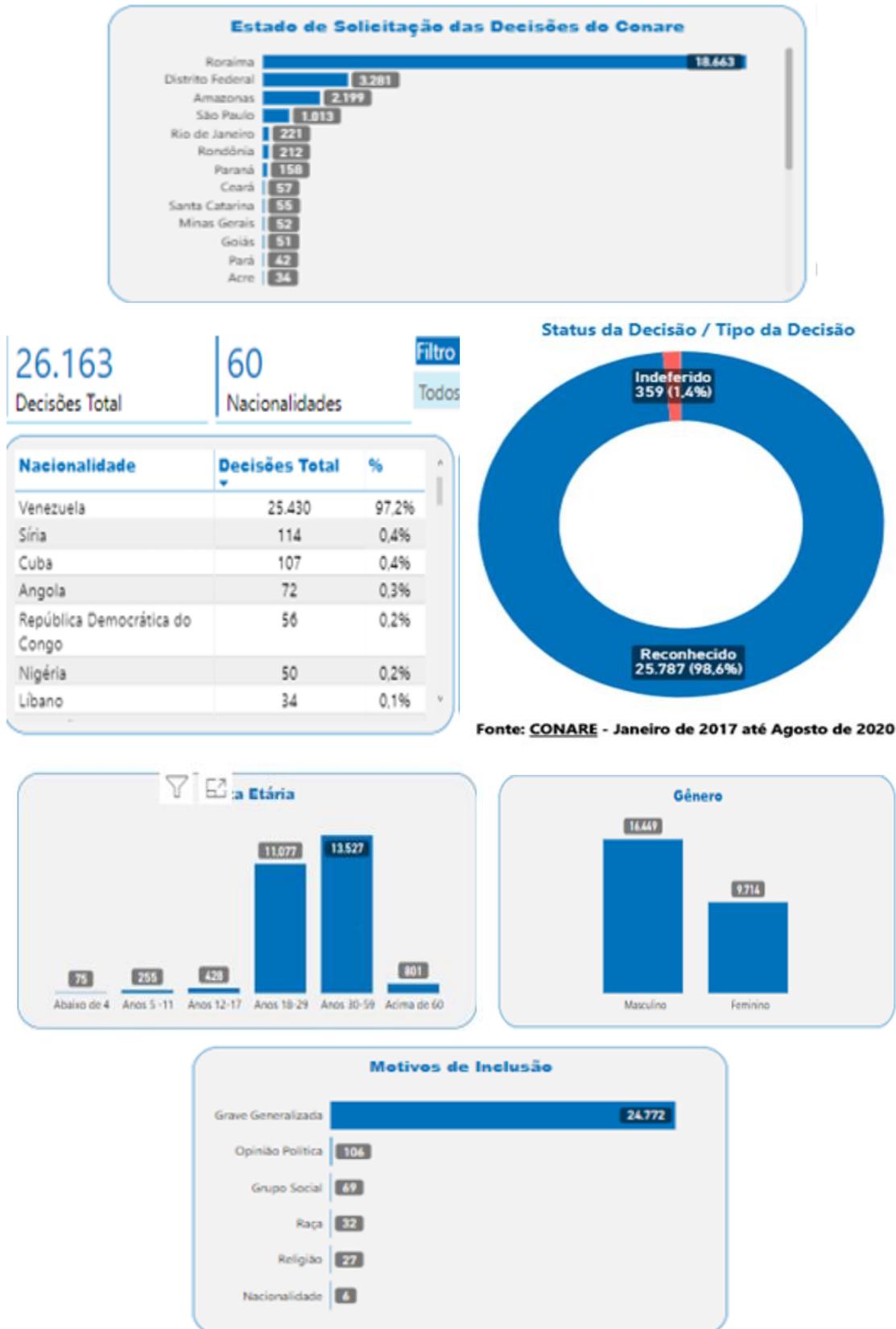
Conforme pontua a *Human Rights Watch* (2020), cerca de 80% da população estaria sem acesso regular e permanente a alimentos em uma quantidade suficiente para sua subsistência, com níveis de pobreza acima de 60%, além do desabastecimento de medicamentos, produtos de limpeza, higiene e demais insumos de primeira necessidade e, atrelado a isso, alto índice de criminalidade, desemprego massivo, colapso no sistema de saúde por falta de equipamentos, queda na qualidade da educação e aumento de homicídios; logo, para os civis, o refúgio em nações vizinhas seria a melhor maneira de escapar da recessão.

Em resposta à crise política, econômica e humanitária da Venezuela, emigrar deixou de ser uma opção e se tornou uma necessidade. O Brasil foi o país escolhido por muitos venezuelanos. A proximidade geográfica e alguns benefícios, como o respeito aos direitos humanos, supermercados com suprimentos essenciais para abastecer uma família, água potável, entre outros, permitiriam que muitos emigrantes pudessem recomeçar suas vidas no Brasil.

3.2 Deslocamentos na América Latina: Brasil e Colômbia como destinos

O Brasil, por estar situado na fronteira de diversos países sul-americanos, abriga um grande número de refugiados. Segundo o CONARE, nos dados de 2020, existiam 43 mil pessoas refugiadas reconhecidas no país, um número sete vezes maior que no ano anterior, sendo que 88% desse contingente é composto por venezuelanos; apenas 5 mil não eram venezuelanos, como pode ser visto abaixo nas figuras e gráficos sobre o estado de solicitação de decisões do CONARE:

Figura 2 – Estado de solicitação das decisões do CONARE – 2020



Fonte: CONARE - Janeiro de 2017 até Agosto de 2020

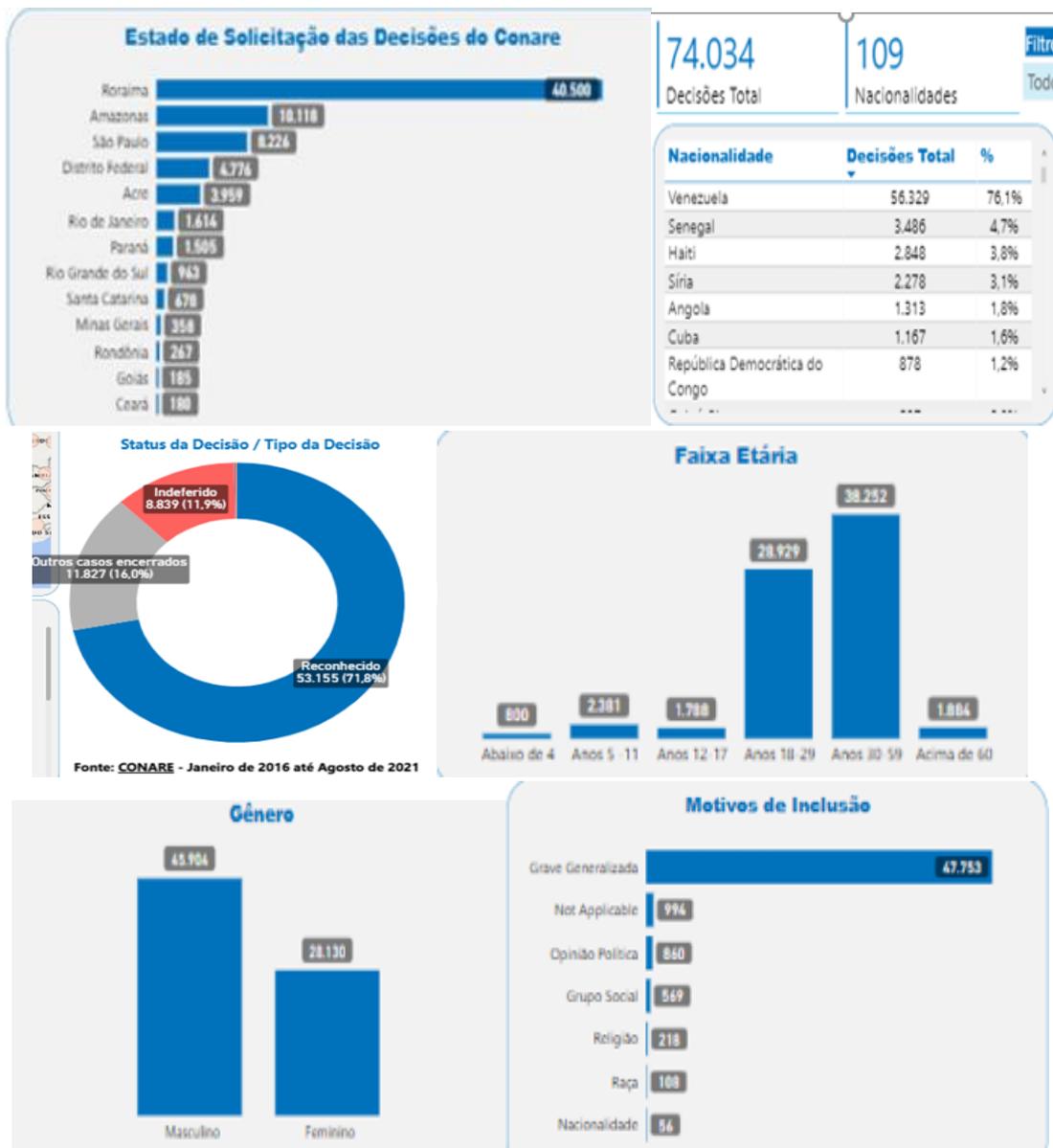
Fonte:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFlhZWmtMDBiM211NWVjMTY5IiwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBJLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9.> Acesso em: 20 nov. 2020.

Como é possível observar nos dados de 2020 acima, existiam 26.163 (vinte e seis mil, cento e sessenta e três) decisões a favor e em desfavor do reconhecimento do refúgio de 60 nacionalidades diferentes, sendo que delas foram reconhecidas 25.787 (vinte e cinco mil setecentos e oitenta e sete). Foram indeferidos 359 (trezentos e cinquenta e nove) pedidos. Houve 6 (seis) perdas de refúgio e 11 (onze) cessações.

Atualizando esses dados para o ano de 2021, observa-se que houve um aumento de aproximadamente 282% de solicitações e quase o dobro de nacionalidades solicitantes:

Figura 3 – Estado de solicitação das decisões do CONARE – 2021



Fonte: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWMtMDBiM2I1NWVjMTY5liwidCI6ImU1YzZM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBJLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9.> Acesso em: 20 nov. 2021.

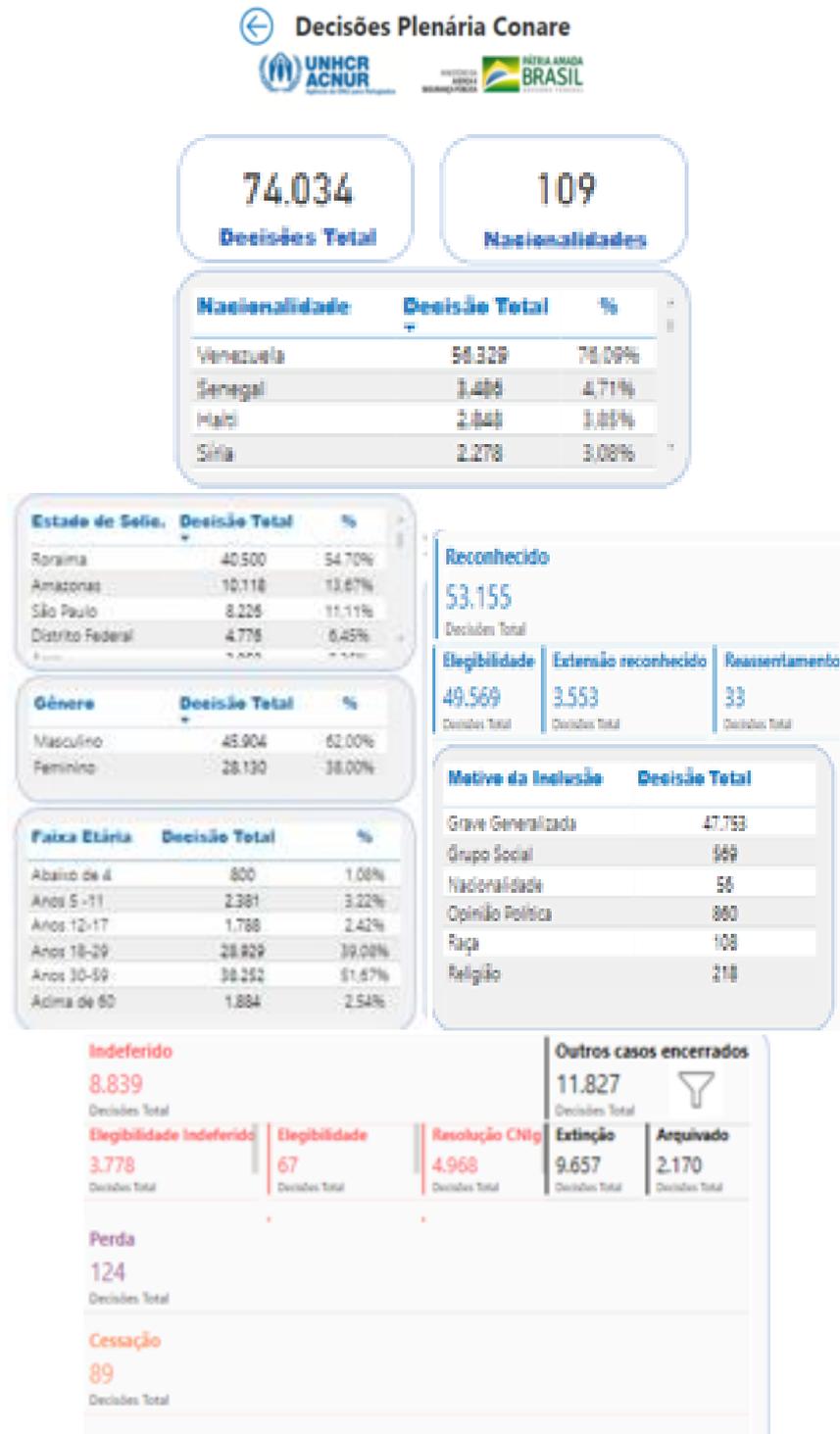
Conforme apresentado nos gráficos acima, até agosto de 2021 existiam 74.034 (setenta e quatro mil e trinta e quatro) solicitações de 109 nacionalidades diferentes, sendo que delas foram reconhecidas 53.155 (cinquenta e três mil e cinquenta e cinco). Foram indeferidos 8.839 (oito mil, trezentos e trinta e nove) pedidos. Houve 124 (cento e vinte e quatro) perdas de refúgio²⁵ e 89 (oitenta e nove) cessações²⁶.

Foram aceitos 800 (oitocentos) refugiados com faixa etária abaixo de 4 (quatro) anos de idade, 2831 (dois mil oitocentos e trinta e um) entre 5 (cinco) e 11 (onze) anos, 1788 (mil setecentos e oitenta e oito) entre 12 (doze) e 17 (dezessete) anos, 28.929 (vinte e oito mil novecentos e vinte e nove) entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos, 38.552 (trinta e oito mil, quinhentos e cinquenta e dois) entre 30 e cinquenta e nove anos e 1884 (mil oitocentos e oitenta e quatro) acima de 60 (sessenta) anos. Desses, 45.904 (quarenta e cinco mil novecentos e quatro) são do sexo masculino e 28.130 (vinte e oito mil cento e trinta) são do sexo feminino.

²⁵ Ocorre perda do *status* de refugiados em casos admitidos pela Lei 9.474, art. 39. Tem caráter punitivo, no qual o Brasil deixa de oferecer a proteção por meio do refúgio.

²⁶ “[...] naquela, a condição de refugiado não é mais necessária, pois o indivíduo passou novamente a contar com a proteção de seu Estado de origem e/ou residência habitual (por exemplo, se o motivo do refúgio foi uma guerra civil e ela acabou), e essa tem um caráter punitivo, ou seja, o Brasil por algum ato do refugiado (por exemplo, a prática de ato contrário à segurança nacional) não quer mais oferecer a sua proteção a ele” (JUBILUT, 2007, p. 194).

Figura 4 – Decisões Plenária CONARE

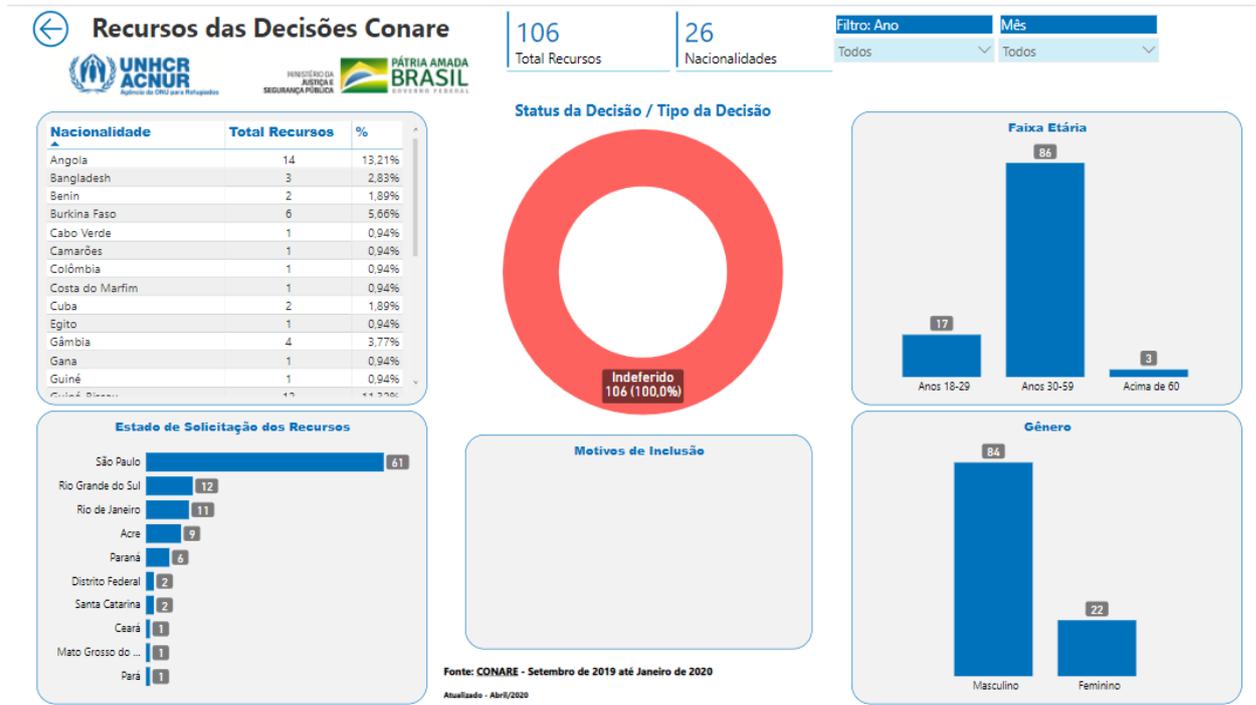


Fonte: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWZhZWVjMTY5liwidCI6ImU1YzZMOTgxLTY2NjQtdEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9.> Acesso em: 20 nov. 2021.

A figura acima demonstra que as decisões plenária do CONARE em quantitativos foram de 106 (cento e seis) recursos, oriundos de 26 nacionalidades, sendo 86 (oitenta e seis) do sexo masculino e 22 (vinte e dois) do sexo feminino, dos

quais: 17 (dezesete) são de faixa etária entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos, 86 (oitenta e seis) de 30 (trinta) a 59 (cinquenta e nove) anos e 3 (três) acima de 60 (sessenta) anos.

Figura 5 – Recursos das decisões do CONARE



Fonte: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWVjMTY5IiwidCI6ImU1YzZMOTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBlLTU1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9.> Acesso em: 20 nov. 2021.

Dos dados acima analisados, na Figura 5 que ainda trata sobre os recursos das decisões do CONARE, também é possível perceber que os motivos de inclusão, que são: Grave generalizada²⁷: 45.753 (quarenta e cinco mil setecentos e cinquenta e três) solicitantes; Opinião política: 860 (oitocentos e sessenta); Grupo social: 569 (quinhentos e sessenta e nove); Religião: 218 (duzentos e dezoito); Raça: 108 (cento e oito); e Nacionalidade: 56 (cinquenta e seis).

Com base nos dados de 2020, o número de refugiados estava predominantemente em 13 (treze) Unidades da Federação, no entanto, esse número cresceu para 27 (vinte e sete).

²⁷ Termo utilizado para referir-se a grave e generalizada violação de direitos humanos, conforme preceitua a Lei 9474, art. 1º, III.

É importante lembrar que atualmente, apenas nove estados brasileiros possuem legislação local voltada exclusivamente para os refugiados, quais sejam: São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Goiás, No Distrito Federal e o Ceará, que possui uma política recente, mas que não é exclusiva ao refugiado. As políticas supramencionadas serão melhor detalhadas à frente, quanto ao restante do território nacional, existem diversos trabalhos realizados em conjunto com a Cáritas, ONGs, ACNUR e governos locais que apoiam as iniciativas, porém não os transformaram em legislações, até o presente momento.

A tabela abaixo irá apresentar as unidades federativas, conforme a quantidade de solicitações atendidas pelo CONARE:

Tabela 1 – Unidades federativas conforme a quantidade de solicitações atendidas pelo CONARE

UNIDADE FEDERATIVA	NÚMERO	PERCENTUAL
Roraima	40.500	54,70%
Amazonas	10.118	13,67%
São Paulo	8.226	11,11%
Distrito Federal	4.776	6,45%
Acre	3.959	5,35%
Paraná	1.505	2,03%
Rio Grande do Sul	963	1,30%
Santa Catarina	678	0,92%
Minas Gerais	358	0,48%
Rondônia	267	0,36%
Goiás	185	0,25%
Ceará	180	0,24%
Mato Grosso	140	0,19%
Pará	106	0,14%
Mato Grosso do Sul	96	0,13%
Pernambuco	78	0,11%
Espírito Santo	62	0,08%
Amapá	55	0,07%
Bahia	55	0,07%
Maranhão	30	0,04%

Paraíba	29	0,04%
Rio Grande do Norte	27	0,04%
Sergipe	12	0,02%
Tocantins	7	0,01%
Alagoas	5	0,01%
Piauí	3	0,00%
TOTAL	74.034	100%

Fonte: Elaborada pela autora.

Na Tabela 1, que trata das unidades federativas conforme a quantidade de solicitações atendidas pelo CONARE, é possível visualizar que o maior número de venezuelanos solicitantes de refúgio se concentra em Roraima, em razão de a Venezuela vir enfrentando graves crises políticas desde o ano de 2017 e o estado roraimense ser divisa entre as nações.

Segundo a revista Veja:

Cerca de 32 mil venezuelanos vivem hoje em Boa Vista, capital de Roraima, segundo estimativas da ONU. Entre eles, em torno de 2.000 estão nos cinco abrigos da Operação Acolhida na cidade. A taxa de desemprego entre eles é de 31%, e mesmo entre quem trabalha o nível de renda é 1/3 da média da população de Roraima. Já entre os venezuelanos que se mudaram, cerca de 18% estão desempregados.

A desigualdade é similar no acesso à educação. Entre os menores de 18 anos que estão nos abrigos, só 42% estão matriculados em escolas ou creches. No restante do país, essa taxa alcança quase 70% das crianças e jovens. Aqueles que participaram do programa de interiorização também têm nível educacional mais alto e falam português com mais facilidade (KRUSE, 2021, [s.p.]).

É perceptível que a situação em Roraima se torna cada dia mais preocupante, haja vista a tremenda desigualdade causada pela crise.

O ACNUR realiza um relatório de tendências globais ou Global Trends, que é publicado anualmente para que seja analisada as modificações que ocorreram nas populações de interesse, e tem como intuito fornecer ao público um aprofundamento na compreensão das crises em andamento, além disso, contabiliza e monitora o número de refugiados, de deslocados internos, solicitante de refúgio e apátridas.²⁸

As bases de dados internacionais disponibilizadas pelo ACNUR são imprecisas e, apesar de constar os deslocamentos reais, não apresentam com fidelidade os dados de adquirentes de refúgio, como pode ser visto na Figura 6:

²⁸ <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-mundo/> Acesso em: 20 nov. 2021.

Figura 6 – Localizador de dados de refugiados

Ano ↓	País de Origem	País de Asilo	Refugiados sob o mandato do ACNUR	Venezuelanos deslocado para o exterior
2017	Venezuela (República Bolivariana da) (VEN)	Brasil (BRA)	30	
2018	Venezuela (República Bolivariana da) (VEN)	Brasil (BRA)	35	39,771
2019	Venezuela (República Bolivariana da) (VEN)	Brasil (BRA)	20.941	123,507
2020	Venezuela (República Bolivariana da) (VEN)	Brasil (BRA)	46.675	163,754
2021 *	Venezuela (República Bolivariana da) (VEN)	Brasil (BRA)	48.096	179,736
2017	Venezuela (República Bolivariana da) (VEN)	Colômbia (COL)	61	
2018	Venezuela (República Bolivariana da) (VEN)	Colômbia (COL)	94	1.171.552
2019	Venezuela (República Bolivariana da) (VEN)	Colômbia (COL)	425	1.771.237
2020	Venezuela (República Bolivariana da) (VEN)	Colômbia (COL)	771	1.729.537
2021 *	Venezuela (República Bolivariana da) (VEN)	Colômbia (COL)	778	1.742.927

Fonte: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=sL9DzD>. Acesso em: 20 nov. 2021.

Os dados documentados acima representam cada tipo de população, assim como os dados demográficos tornaram-se disponíveis em cada país anfitrião, no entanto, o ACNUR só realiza as pesquisas semestralmente, logo pesquisas de janeiro a junho são publicadas em dezembro do ano corrente e as de agosto a dezembro são publicadas em junho do ano seguinte, razão pela qual há imprecisão nos dados.

Com a crise econômica-política-social da Venezuela, a Colômbia experimenta de forma intensa o fluxo migratório venezuelano para o seu país, tendo se tornado o principal destino daqueles que partem em busca de uma vida melhor. O número de imigrantes venezuelanos na Colômbia é tão expressivo que provocou uma alteração no seu perfil migratório, de forma que, aos poucos, vai deixando de ser um país de emigração para ser de imigração, com sua grande maioria de imigrantes oriundos da venezuelana, sobretudo de 2017 a 2021 (SIMÕES, 2020).

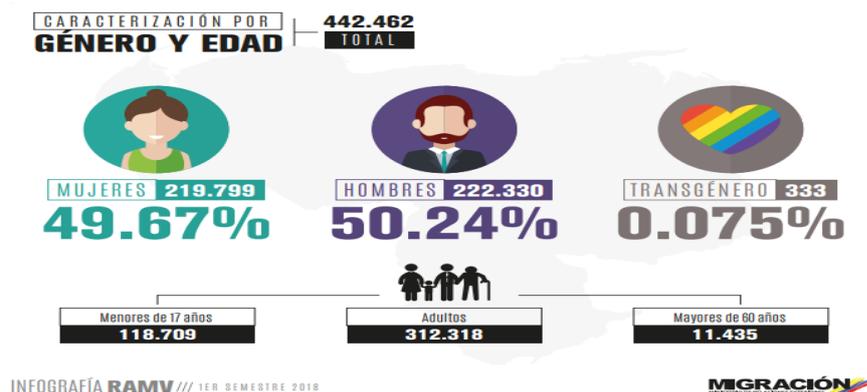
Segundo Andreas Mariano Ospina (2019, [s.p], tradução nossa)²⁹:

²⁹ “A nivel global yahay más de 5,1 millones migrantes venezolanos, casi 900.000 han solicitado asilo, principalmente en América Latina, y solo alrededor de 10% ha conseguido obtener el estado de refugiado. En Perú es donde más solicitudes se han hecho, Brasil donde más se aprobaron, pero Colombia sigue siendo el país con el mayor número de migrantes venezolanos.” Disponível em: <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/andreas-mariano-althoff-ospina-3046792/colombia-necesita-una-ley-de-refugiados-3046788>.

Globalmente, já existem mais de 5,1 milhões de migrantes venezuelanos, quase 900.000 solicitaram asilo, principalmente na América Latina, e apenas cerca de 10% conseguiram obter o *status* de refugiado. O Peru é o país onde mais pedidos foram feitos, o Brasil onde a maioria foi aprovada, mas a Colômbia continua sendo o país com o maior número de migrantes venezuelanos.

Em 2018, o *Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos* (RAMV) totalizava 442.462 (quatrocentos e quarenta e duas mil quatrocentos e sessenta e duas) pessoas registradas, sendo: 219.799 (duzentos e dezenove mil setecentos e setenta e nove) mulheres, 222.330 (duzentos e vinte e dois mil trezentos e trinta) homens, 333 (trezentos e trinta e três) transgêneros, 118.709 (cento e dezoito mil setecentos e nove) menores de 17 anos, 312.318 (trezentos e doze mil trezentos e dezoito) adultos e 11.435 (onze mil quatrocentos e trinta e cinco) maiores de 60 anos.

Figura 7 – Caracterização dos migrantes venezuelanos por gênero e idade

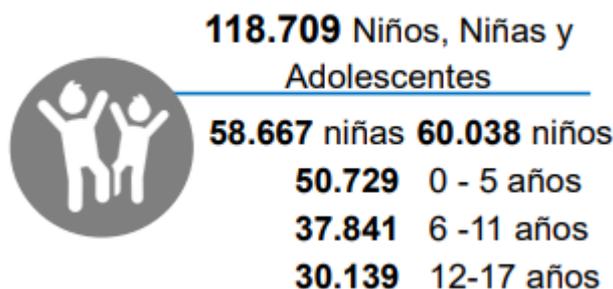


Fonte: <https://migracioncolombia.gov.co/buscar?q=ramv>. Acesso em: 20 nov. 2021.

A figura 7, que apresenta a caracterização dos migrantes venezuelanos por gênero e idade, possibilita que a compreensão de que o governo colombiano tem traçado perfis dos venezuelanos que adentram ao território no intuito de realizar o controle populacional e facilitar o acolhimento.

Dos menores de 17 anos, a grande maioria encontra-se na primeira infância, sendo um total de 50.729 (cinquenta mil setecentos e vinte e nove); de 6-11 anos totalizam 37.841 (trinta e sete mil oitocentos e quarenta e um); e o segundo maior número está entre os adolescentes, totalizando 39.139 (trinta e nove mil cento e trinta e nove), conforme a Figura 8 retrata abaixo:

Figura 8 – Total da população registrada – crianças e adolescentes



Fonte:

<https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/RAMV/Documentos%20compartidos/Presentacio%CC%81n%20Final%20Registro%20de%20Migrantes%20Venezolanos%20RAMV.PDF>. Acesso em: 20 nov. 2021.

Os registros mais atuais são referentes a outubro de 2020³⁰:

No final de fevereiro de 2020, mais de 1,8 milhão de venezuelanos viviam na Colômbia. Desde o final de março, cerca de 6% da população voltou para a Venezuela, principalmente devido às medidas obrigatórias de isolamento preventivo, decretadas pelo governo nacional para enfrentar a pandemia de covid-19 (ACNUR, 2020, p. 1, tradução nossa).

É possível perceber, pela demonstração das figuras, que a Colômbia recebe uma quantidade exorbitante de refugiados. O país concentra cerca de 51.668.339³¹ (cinquenta e um milhões, seiscentos e sessenta e oito mil trezentos e trinta e nove) habitantes, e as pesquisas de 2020 apontam para 1.715.831 (um milhão, setecentos e quinze mil oitocentos e trinta e um) venezuelanos em território colombiano, dos quais 55% encontravam-se em situação irregular, o que equivale a 946.624 (novecentos e quarenta e seis mil seiscentos e vinte e quatro), e 44% em situação regular, o que equivale a 769.207 (setecentos e sessenta e nove mil duzentos e sete), o que demonstra uma pequena variação de números quando em comparação com as informações de fevereiro de 2020, conforme pode ser visto na Figura 9:

³⁰ “Para finales de febrero 2020, más de 1.8 millones de venezolanos vivían en Colombia. Desde finales de marzo, alrededor de un 6% de la población ha retornado a Venezuela, debido -mayoritariamente- a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, decretadas por el Gobierno Nacional para hacer frente a la pandemia de la COVID-19.” Disponível em: https://www.acnur.org/op/op_fs/601ef5f94/refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-colombia-octubre-de-2020.html.

³¹ Disponível em: <https://countrymeters.info/pt/Colombia>.

Figura 9 – Venezuelanos na Colômbia

Venezolanos en Colombia^a



Fonte: https://www.acnur.org/op/op_fs/601ef5f94/refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-colombia-octubre-de-2020.html. Acesso em: 20 nov. 2021.

Ainda conforme a Figura acima, vê-se o quantitativos de venezuelanos em situação migratória irregular, logo para o registro dos venezuelanos, o governo colombiano criou o *Estatuto Temporal de Protección para Venezolanos* (ETPV), que tem como intuito³²:

É um mecanismo jurídico de proteção temporária para refugiados e migrantes venezuelanos na Colômbia, complementar ao regime internacional de proteção de refugiados, que permite preencher as lacunas existentes neste regime, com base na realidade de movimentos populacionais mistos e capacidade de resposta que o país tem. em questões institucionais, sociais e econômicas. O Estatuto de Proteção Temporária é composto pelo Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV), no qual os refugiados e migrantes venezuelanos deverão se registrar, e a Autorização de Proteção Temporária (PPT), documento de identificação e regularização que permitirá aos venezuelanos ter acesso a direitos, serviços e oportunidades de integração por dez anos, enquanto adquirirem um visto de residência (COLÔMBIA, 2021, p. 3, tradução nossa).

Existem tipos de permissão, sendo:

Quadro 6 – Tipos de autorização para permanência na Colômbia

(continua)

³² “Es un mecanismo jurídico de protección temporal para las personas refugiadas y migrantes venezolanas em Colombia, complementario al régimen de protección internacional de refugiados, que permite llenarlos vacíos existentes en este régimen, con base em la realidad de los movimientos mixtos de población y la capacidad de respuesta que tiene el país en materia institucional, social y económica. El Estatuto Temporal de Protección está compuesto por el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV), enel que tendrán que inscribirse las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, y por el Permiso por Protección Temporal (PPT), un documento de identificación y regularización que les permitirá a las personas venezolanas acceder a derechos, servicios y oportunidades de integración por diez años, mientras que adquieren una visa de residencia.”

<p>Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP)</p>	<p>Autorização administrativa expedida pela Migración Colombia nos Postos de Controle de Imigração a estrangeiros cuja nacionalidade não requeira visto e que pretendam ingressar no território nacional sem a intenção de aí se estabelecer ou domiciliar. A sua concessão será única e exclusivamente pessoal ao estrangeiro que o requer, com motivação e avaliação de múltiplas condições individuais e o seu tipo varia de acordo com a atividade principal que o estrangeiro pretende desenvolver (COLÔMBIA, 2016, [s.p.], tradução nossa).</p>
<p>Permiso Temporal de Permanencia (PTP)</p>	<p>Autorização Administrativa emitida pela Migração da Colômbia nos Centros de Facilitação de Serviços de Migração a estrangeiros cuja nacionalidade não requeira visto e que pretendam prolongar a estada ou alterar o tipo de atividades autorizadas, tendo feito uso de uma Autorização de Entrada e permanência. A sua emissão tem um custo e em todos os casos é limitada no tempo pelos termos de permanência estabelecidos nos regulamentos de imigração (COLÔMBIA, 2016, [s.p.], tradução nossa).</p>

Quadro 6 – Tipos de autorização para permanência na Colômbia

(conclusão)

<p>Permiso Especial de Permanencia (PEP)</p>	<p>o Alvará Especial de Permanência (PEP) autoriza a permanência de venezuelanos em território nacional. Principalmente quando não têm intenção de se estabelecer, por isso não equivale a Visa. Além disso, não tem efeito no cálculo do tempo para o Visto de Residência Tipo “R”. O cidadão venezuelano beneficiário do PEP está autorizado a exercer qualquer atividade ou ocupação legal no país NÃO REGULAMENTADO. Mesmo as que se desenvolvem em virtude de uma relação ou contrato de trabalho (QUIROZ, 2020, [s.p.], tradução nossa).</p>
<p>Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEP-FF)</p>	<p>É uma autorização de trabalho que visa facilitar a regularidade migratória de cidadãos venezuelanos em território colombiano por meio de contratos de trabalho ou de prestação de serviços. Permite ao seu titular o exercício de determinada e determinada atividade ou comércio, a partir de requerimento virtual apresentado ao Ministério do Trabalho pelo futuro empregador ou contratante (COLÔMBIA, [20--], [s.p.], tradução nossa).</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Até outubro de 2020, havia 705.597 (setecentos e cinco mil quinhentos e noventa e sete) venezuelanos com PEP, 127.884 (cento e vinte e sete mil oitocentos e oitenta e quatro) com autorizações renovadas, 6.950 (seis mil novecentos e cinquenta) com PEPFF e 10.139 (dez mil cento e trinta e nove) com PEP VI. A maior concentração dessa população estava disposta em 30% em Bogotá, 14% na Antioquia, 8% no Norte de Santander e 48% em outros lugares.

Figura 10 – Concentração de venezuelanos com PEP por área

Con vocación de permanencia^b

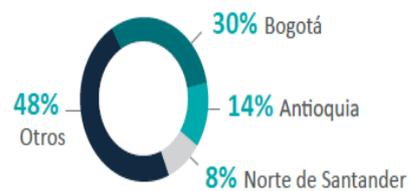
705.597 venezolanos con permiso especial de permanencia (PEP).

127.884 permisos renovados de la fase III, desde julio 2020.

6.950 permisos PEPFF (para el Fomento de la Formalización del trabajo) desde febrero 2020.

10.139 permisos PEP VI (desde 15 octubre, 2020 a 15 febrero, 2021)*

Departamentos que concentran el mayor porcentaje de población venezolana con PEP:



Fonte: https://www.acnur.org/op/op_fs/601ef5f94/refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-colombia-octubre-de-2020.html. Acesso em: 28 nov. 2021.

Com base na Figura 10, ao tratar da concentração de venezuelanos com PEP por área, é possível observar que a participação do Estado colombiano é efetiva na recepção de refugiados venezuelanos, com estatuto temporário, porém voltado exclusivamente a atender à demanda, instituindo maneiras de permitir que o refúgio se torne mais prático e aparentemente menos burocrático, compreendendo a real situação do solicitando e o acolhendo.

3.2.1 Colômbia

Como visto anteriormente, em razão de ser via fronteira, a Colômbia se torna um dos principais destinos dos venezuelanos que fogem da crise. Outro fator que, segundo o *Grupo Interagencial Sobre Flujos Migratorios Mixtos* (GIFMM), que auxilia nessa escolha é o idioma, porém também cumpre salientar que há atratividade pelo acolhimento ofertado pelo governo (COLÔMBIA, 2018a).

A entrada de venezuelanos pela fronteira da Venezuela com a Colômbia se dá através das cidades de Santander, La Guajira e Arauca, tendo um controle de

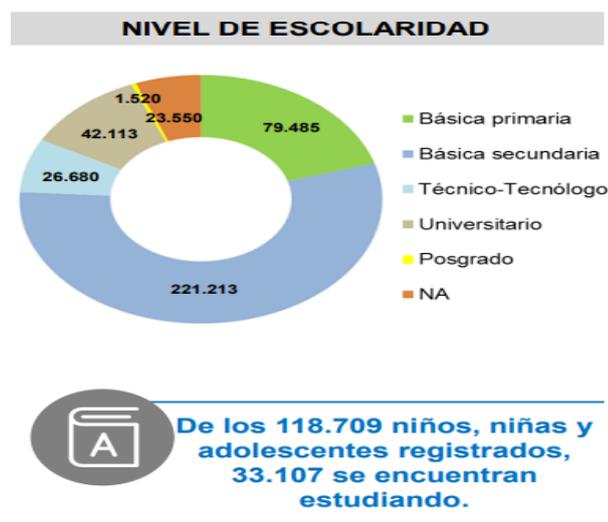
entrada que permite o registro de cada cidadão no intuito de auxiliar na concessão de ajuda humanitária emergencial (COLÔMBIA, 2018b).

Segundo o Observatório Militar da Praia Vermelha (2020):

Com relação ao perfil sociodemográfico dos imigrantes venezuelanos, pode-se destacar que 60% dos venezuelanos no Brasil são jovens, sendo que 60% deles tem até 35 anos. Esse padrão também é encontrado na Colômbia (70%), T&T (70%) e Guiana (65%). Para os países próximos, mas não fronteiriços, o padrão é parecido. Os imigrantes venezuelanos no Peru até 35 anos são 70% e no Equador são 75%.

Logo, segundo os dados do RAMV (2018), pode-se observar que, assim como os dados apresentados no Brasil, na Colômbia o nível de escolaridade dos venezuelanos é, em sua grande maioria, mais elevado.

Figura 11 – Nível de escolaridade dos migrantes venezuelanos na Colômbia



Fonte:

<http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/RAMV/Documentos%20compartidos/Presentacio%CC%81n%20Final%20Registro%20de%20Migrantes%20Venezolanos%20RAMV.PDF>. Acesso em: 26 nov. 2021.

A Figura 11 apresenta o nível de escolaridade dos migrantes venezuelanos na Colômbia, o qual cerca de 221.213 (duzentos e vinte e um mil duzentos e treze) venezuelanos possuem educação básica secundária, enquanto que 79.485 (setenta e nove mil quatrocentos e oitenta e cinco) possuem educação primária, 26.680 (vinte e seis mil seiscentos e oitenta) possuem grau técnico/tecnólogo, 42.113 (quarenta e dois mil cento e treze mil) têm ensino superior, 1.520 (mil quinhentos e vinte) têm pós-graduação e 23.550 (vinte e três mil quinhentos e cinquenta) não são alfabetizados.

Através de diversas ações, em parceria com os inúmeros órgãos da sociedade, tanto do âmbito nacional quanto internacional, a Colômbia buscou garantir que os venezuelanos pudessem ter acesso aos direitos básicos, que lhes foram recusados em sua terra. Um exemplo foi a criação do RAMV, que serviu como insumo de uma política para atender questões humanitárias, o qual torna a Colômbia um dos principais destinos para os venezuelanos. Além disso, há diversas políticas públicas que foram construídas embasadas nas de outros países que passaram por situações similares (COLÔMBIA, 2018b).

Segundo Mejía e Quintero (2018, p. 150, tradução nossa):

Entre 6 de abril e 8 de junho de 2018 foi criado o Cadastro Administrativo de Migrantes Venezuelanos (RAMV) 'como insumo para o desenho de uma política integral de atenção humanitária' (COLÔMBIA, 2018). Em julho, a possibilidade de acesso ao PEP para pessoas inscritas na RAMV e com direitos exigidos para validação de estudos básicos e acadêmicos, validação de títulos de ensino superior, atendimento emergencial à saúde, ações na saúde pública, filiação ao Regime Geral da Previdência Social em Saúde, tanto no regime contributivo quanto subsidiado, serviços de informação e orientação de referência prestados pela Rede de Provedores do Serviço Público de Emprego inclusão de meninos, meninas, adolescentes, gestantes e suas famílias nas políticas, programas e oferta institucional do Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar.³³

No intuito de coordenar as diretrizes para melhorar as políticas públicas na Colômbia gerenciadas pelo governo e entidades participantes, há o GIFMM, liderado pela Organização Internacional para Migrações (OIM) e pelo ACNUR, que auxilia e contribui de forma importante na realização da ajuda humanitária, e, assim como no Brasil, lá também há participação do Cáritas e de ONGs nacionais e diversos voluntários da população.

A seção seguinte tem como objetivo apresentar e analisar, através de uma metodologia de estudo de caso, a aplicação de entrevistas semiestruturadas no intuito de compreender as ambiguidades na implementação das políticas de concessão de

³³ "Entre el 6 de abril y el 8 de junio 2018, se levantó Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) 'como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria' (COLOMBIA, 2018) En julio, se definió la posibilidad de acceder al PEP a las personas inscritas em el RAMV y se precisaron derechos validación estudios de básica y media académica, com validación de títulos de educación superior atención sanitaria de urgencias, acciones em salud pública, afiliación al Sistema General de Seguridad Social em Salud, tanto al régimen contributivo como al subsidiado, servicios de orientación información y remisión prestados por la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo inclusión de niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes y sus familias em las políticas, programas y oferta institucional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar."

refúgio no Brasil, utilizando como requisitos: os atores envolvidos no processo, as legislações, tramitação e outros.

3.2.2 Brasil

Segundo o Observatório Militar da Praia Vermelha (SIMÕES, 2020), a melhor forma de traçar o perfil de deslocamento seria dividindo-o em três:

Nosso objetivo é, portanto, o de criar categorias para os venezuelanos que se deslocam para a região. Para isso, descreveremos os principais destinos dos migrantes venezuelanos na América do Sul e Caribe, dividindo esses países em três grupos: países fronteiriços (Brasil, Colômbia, Guiana e Trinidad & Tobago¹), países próximos da Venezuela (Equador e Peru) e países distantes da Venezuela (Argentina, Uruguai, Chile e Costa Rica).

Portanto, em razão da escolha metodológica do observatório especializado, Brasil e Colômbia têm altos números de recepção de imigrantes por diversos fatores, mas prioritariamente por fazerem fronteiras com o Estado da Venezuela. Nesse contexto, o Brasil tem como porta de entrada dos venezuelanos o estado de Roraima, através das cidades de Pacaraima (fronteira direta com a Venezuela) e Boa Vista.

Após a chegada ao Brasil, diversos desafios são encarados tanto pelo país acolhedor, com a sobrecarga de pessoas, como pelos imigrantes, que, mesmo com proteção jurídica do instituto do refúgio, continuam tendo dificuldades avassaladoras, visto que a maioria da população se encontra nas grandes capitais, de forma que impossibilita uma realocação adequada de tantas pessoas (BARRETO, 2010, p. 143).

Segundo Souza (2018, p. 15):

Um dos reflexos mais negativos da crise em pauta e que interferem nos países fronteiriços, principalmente Colômbia e Brasil é o aumento significativo de venezuelanos que fogem da fome e da violência. Milhares de pessoas, grande parte sem recursos, atravessam as fronteiras em busca de proteção, saúde e alimento. No Estado de Roraima, a situação chegou a tal ponto que extrapolou sua capacidade de atender com dignidade, os refugiados. Os reflexos negativos nas áreas de saúde, educação e segurança pública motivaram o Governo Federal brasileiro a adotar medidas para resolver a situação, fato inédito na história do Brasil.

Ao refugiado, após chegar a um novo país, com novas regras, onde não tem mais um lar como em seu lugar de origem, totalmente destituído de histórico de

pertencimento, resta-lhe o sentimento de deslocamento em razão de estar sob uma nova vertente de ideias, culturas, idioma, costumes e princípios, recomeçando uma vida totalmente do nada. Apesar de o Brasil possuir o Estatuto do Refugiado como modelo internacional e ser um país que acolhe inúmeros migrantes anualmente, existem obstáculos que podem impedir ou dificultar a inserção desse refugiado no contexto social.

Após o reconhecimento, o refugiado começa a fazer parte do âmbito de proteção do ordenamento jurídico brasileiro; logo mais, tem direitos e deveres a serem seguidos. No entanto, como foi visto anteriormente, sabe-se dos gigantescos percalços apresentados a esse público, que está sujeito à não adaptação ou não aceitação do meio em que foi inserido. Para isso, existem as iniciativas de políticas públicas para promover a proteção do refugiado.

A grande dificuldade dessa população está na inserção do mercado de trabalho, pois, segundo o perfil socioeconômico traçado pelo ACNUR (2019), em uma pesquisa feita com 487 refugiados, grande parte possuía qualificação profissional com título acadêmico, no entanto não poderia exercer em razão da não revalidação do diploma. Segundo a figura a seguir, apenas 14 conseguiram a revalidação, enquanto 133 não conseguiram.

Figura 12 – Nível de escolaridade dos migrantes venezuelanos no Brasil

Resposta	Frequência
Analfabeto	3
Ensino fundamental incompleto	13
Ensino fundamental completo	58
Ensino médio completo	242
Ensino superior completo	151
Especialização completa	8
Mestrado completo	6
Doutorado completo	1
Não informado	5
Total	487

Fonte: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/06/Resumo-Executivo-Versa%CC%83o-Final-Alterada.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2021.

Quanto ao nível de escolaridade dos migrantes venezuelanos no Brasil, segundo a Figura 12, outra problemática encontrada está no idioma, visto que 92,2% dos 487 entrevistados declararam não falar a língua portuguesa e não existem programas que possibilitem que o idioma seja aprendido, ficando por conta de cada refugiado encontrar seu meio para compreensão e para ser compreendido.

Infelizmente, as políticas públicas são escassas no âmbito federal e o acolhimento e assistência desses refugiados é feito, em sua grande maioria, pela Cáritas, Pastoral Social ou por ONGs, conforme descritas na seção anterior. No que concerne o âmbito estadual e municipal, existem políticas públicas a depender da necessidade, da urgência e da emergência, as quais também, por vezes, são deixadas de lado.

Atualmente, apenas nove estados brasileiros possuem legislação local voltada exclusivamente para os refugiados, quais sejam: São Paulo, que dispõe da Lei 16.478/2016, que tem como objetivo o acesso dos imigrantes aos serviços públicos, além de possuir Centros de Atendimentos para Imigrantes (CRAI) e a Casa de Passagem Terra Nova (CAMINHOS DO REFÚGIO, 2014), que oferece apoio social e jurídico e diversas atividades que integram cultura, lazer e educação.

O Rio Grande do Sul possui o Decreto nº 49.729/2012 (RIO GRANDE DO SUL, 2012), que instaura o Comitê Gaúcho de Atenção para Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas (COMIRAT), e em Porto Alegre foi criado o Decreto nº 18.815/2014, que institui o Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas, ambos com intuito de proteger os direitos dos imigrantes.

No Paraná, foi instituído o Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes (CERM), pelo Decreto 4.289, de 05 de abril de 2012, e o Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (CERMA), pela Lei 18.465, de 24 de abril de 2015 (ACNUR, 2022, [s.p.]).

Em Minas Gerais, em 2015, foi instituído o Comitê Estadual de Atenção à Migração, Refúgio e Apatridia, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo de Minas Gerais (Comitrate-MG). No Rio de Janeiro, em 2009, foi instaurado o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos refugiados Migrantes (CEIPARM). Já o Amazonas possui o Plano Estadual para Atenção aos Migrantes e Refugiados, enquanto que no Mato Grosso do Sul também há um Comitê

Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas (CERMA-MS) (ACNUR, 2022, [s.p.]).

Em Goiás, há o Comitê Intersectorial de Política Estadual para Migração e Vítimas de Tráfico de Pessoas, que foi instaurado em julho de 2016. No Distrito Federal há uma sede do CONARE, que trabalha em conjunto com o Ministério da Justiça, Relações Exteriores, Trabalho e Emprego, Saúde, Educação, assim como a Polícia Federal e organizações da sociedade civil dedicadas à assistência, integração local e proteção dos refugiados no Brasil (ACNUR, 2022, [s.p.]). No Ceará, a Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos possui o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP), que trabalha com refugiados. Segundo a SPSCE (2022, [s.p.]):

O Netp trabalha com políticas que abrangem trabalho escravo, tráfico de pessoas nacional e internacional, e migração e refugiados. O setor articula políticas de prevenção, atenção à vítima e repressão ao crime no Estado. O Núcleo conta ainda com um Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM) que é uma porta de acolhimento com atendimento humanizado localizado no Aeroporto Internacional Pinto Martins. O Núcleo oferta capacitação e atividades de sensibilização sobre o tema, auxiliando na identificação de casos e estimulando a denúncia.

Nos demais estados, existem diversos trabalhos realizados em conjunto com a Cáritas, ONGs, ACNUR e governos locais que apoiam as iniciativas, porém não os transformaram em legislações, até o presente momento.

O processo para conceder refúgio no Brasil advém de uma política, logo funciona como uma busca de gerenciamento e processamento de demandas do sistema político, que provém de diversos atores, que estão envolvidos desde os debates, busca de informações e elaboração das leis e políticas que refletem a necessidade da sociedade, até a sua execução.

Para que se efetive a concessão do refúgio, existe a participação de grupos de interesses, também chamados de organismos de atuação ou mesmo de atores sociais e políticos, que cooperam entre si para efetivar políticas eficazes. José Marcelo Zacchi (2002, p. 40) dita: “A efetivação de macropolíticas eficazes [...] exige uma profunda revisão dos critérios de decisão e das práticas cotidianas de diferentes atores sociais, na esfera governamental e na sociedade civil, além de uma intensa cooperação entre eles”.

A seguir, serão elencados os quatro organismos atuantes no processo de concessão do refúgio no Brasil, bem como suas respectivas funções:

Quadro 7 – Organismos atuantes no processo de concessão do refúgio no Brasil

ORGANISMOS	FUNÇÃO
CONARE	É um órgão colegiado, que está vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, responsável pela deliberação sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil (BRASIL, 2020).
ACNUR	É uma agência da ONU para Refugiados com o objetivo de proteger os refugiados e promover soluções duradouras para seus problemas (ACNUR, [20--]).
CÁRITAS ARQUIDIOCESANA	“Testemunhar e anunciar o Evangelho de Jesus Cristo, defendendo e promovendo toda forma de vida e participando da construção solidária da sociedade do Bem Viver, sinal do Reino de Deus, junto com as pessoas em situação de vulnerabilidade e exclusão social” (CARITAS, [20--]).
POLÍCIA FEDERAL	A solicitação de refúgio é realizada por meio do Departamento da Polícia Federal, que utiliza o sistema de refúgio do Brasil: SISCONARE. A decisão sobre a mesma deverá ser comunicada à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitará o procedimento por completo e após informando ao solicitante das etapas posteriores (BRASIL, [20--]).

Fonte: Elaborado pela autora.

O procedimento para solicitação do refúgio passa por quatro etapas, que consistem na participação dos agentes supramencionados, sendo disposta da seguinte forma: primeiramente é preciso fazer a solicitação junto à Polícia Federal, posteriormente a Cáritas Arquidiocesanas analisará o pedido, em seguida o CONARE emite sua decisão, o que iniciará a quarta etapa caso haja uma negativa; para tanto, abre a possibilidade de recorrer da decisão ao Ministro da Justiça, decidindo em último grau de recurso.

Segundo Barreto (2010, p. 74):

O processo brasileiro na tomada de decisão com relação à concessão do refúgio, ao ser vanguardista quanto à composição dos membros do CONARE e dos critérios utilizados, constitui um modelo a ser seguido em suas relações diplomáticas. A restrição de qualquer um dos atuais patamares poderia ser interpretada como uma violação a princípios basilares da proteção internacional da pessoa humana, como o princípio do devido processo, princípio da norma mais favorável e/ou o princípio *pro homine*. Em consequência, o ato da concessão de refúgio não constitui um ato de animosidade com relação ao país de origem do refugiado e nem tampouco implica num julgamento deste.

3.2.2.1 O papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR

O ACNUR, no Brasil, possui cinco escritórios, distribuídos em: Brasília (Sede), São Paulo, Manaus, Belém e Boa Vista, sendo um membro que, segundo a Lei 9474/97, em seu artigo 14, inciso VII, §1º, “será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto”.

Entre as funções do ACNUR, a principal é a de assessorar o CONARE, participando das reuniões, como no auxílio à efetivação de políticas públicas através de recursos físicos e financeiros, projetando a segurança dos refugiados e atuando em coordenação com os governos federal, estadual e municipal, bem como outras instâncias do Poder Público (ACNUR, [20--]).

Segundo o próprio Estatuto do ACNUR, o trabalho realizado é totalmente apolítico e tem caráter humanitário e social e, para garantir esse trabalho, o Alto Comissariado une-se a diversas ONGs e recebe doações voluntárias para manter ativo os programas que desempenha, logo são realizadas diversas campanhas para captar recursos indispensáveis à manutenção e sobrevivência de milhões de refugiados.

A sua atuação é conjunta com o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), que é diretamente ligado ao Ministério da Justiça, possibilitando o acesso aos documentos necessários para permanência no Brasil, além de conduzir o conhecimento de políticas públicas relacionadas a saúde, educação, moradia e trabalho.

Segundo Barreto (2010, p. 19):

A maior novidade desse órgão é que ele é misto, é público-privado, e dele participam vários segmentos de governo que, já naquele primeiro momento embrionário, sentavam à mesa para discutir os aspectos de integração social e laboral, de saúde, do diploma e do estudo no Brasil. A lei prevê ainda que desse órgão também participam a ONU, através do Acnur, e a sociedade civil, por meio da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e da Cáritas de São Paulo, compondo-se de um órgão tripartite: governo, sociedade civil e Nações Unidas.

3.2.2.2 O papel do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)

Figura 13 – Estrutura organizacional - CONARE



Fonte: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>. Acesso em: 20 nov. 2020.

Conforme a Figura 13 acima apresenta, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), como citado anteriormente, foi instituído pela Lei 9.474/97, sendo um órgão colegiado com vínculo direto ao Ministério da Justiça e constituído por sete representantes, conforme dita o artigo 14 da lei supramencionada:

Art. 14. O CONARE será constituído por:

I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá; II - um representante do Ministério das Relações Exteriores; III - um representante do Ministério do Trabalho; IV - um representante do Ministério da Saúde; V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto; VI - um representante do Departamento de Polícia Federal; VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

O CONARE possui escritórios descentralizados em Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre³⁴ e compete a ele, segundo o artigo 12 da Lei 9.474/97:

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

A Atuação do CONARE para que o refúgio seja consentido se dá pela análise de todas as solicitações de refúgio, processo que será analisado mais adiante.

³⁴ Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/onde-encontrar-ajuda/escritorios-do-acnur/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

3.2.2.3 A atuação da Polícia Federal

Segundo o artigo 144, § 1º da Constituição Federal de 1988:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; [...] § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: [...] III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; [...].

O Decreto 73.332, de 19 de dezembro de 1973, define a estrutura do Departamento de Polícia Federal (DPF) e no artigo 1º, inciso I, “h”, dita sobre a competência para apurar infrações às normas de ingresso ou permanência de estrangeiros no Brasil.

A Lei 9.474/97, em seu artigo 9º, dispõe que:

Art. 9º A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.

O primeiro contato do solicitante do refúgio é com a Polícia Federal, pois é através dela que se formaliza o pedido, inclusive com o recolhimento das declarações, que podem ser de forma agendada, conforme figura 14, ou por meio eletrônico, que dispõe de 4 opções de idioma (português, inglês, espanhol e francês), conforme figura 15:

Figura 14 – Sistema de agendamento de atendimento da Polícia Federal

Polícia Federal
Sistema de Agendamento

Sistema de Agendamento da Polícia Federal
Para agendar, reagendar, consultar ou cancelar atendimento, preencha os campos abaixo:

Selecione o serviço desejado Código de solicitação ou Requerimento Data de nascimento

Não sou um robô

Fonte: <https://servicos.dpf.gov.br/agenda-web/acessar>. Acesso em: 20 nov. 2020.

Figura 15 – Sistema de solicitação de refúgio

Fonte: <https://servicos.dpf.gov.br/agenda-web/formulario/1>. Acesso em: 20 nov. 2020.

O *site* ainda dispõe de todos os serviços necessários, sendo eles: Formulário de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, Formulário de identificação de familiares para extensão dos efeitos da condição de refugiado, Resolução CONARE nº 16/13 – Termo de solicitação para reunião familiar, Termo de ciência de conversão de solicitação de refúgio em reunião familiar e Formulário para interposição de recurso (Resolução CONARE nº 22/2015). Em 2022, percebe-se que alguns desses serviços foram acrescentados ao sistema, sendo eles: solicitar refúgio, renovar protocolo de refúgio, obter certidão de refugiados solicitantes, acompanhar andamento do processo de solicitação de refúgio, desistir da solicitação de refúgio, corrigir notificação emitida pela CGCONARE, pedir autorização ou comunicar viagem, pedir extensão dos efeitos da condição de refugiado, converter solicitação de refúgio principal em pedido de extensão dos efeitos da condição de refugiado, apresentar manifestação da vontade para pedido de visto para reunião familiar, pedir recurso sobre decisão do CONARE, pedir desarquivamento do processo de refúgio.

Após toda a documentação preenchida e entregue ao DPF, o Decreto nº 9.277/2018 prevê, ao solicitante do refúgio, documentos provisórios de Registro Nacional Migratório (RNM), enquanto o processo é analisado pelo CONARE, para que o solicitante possa ter direitos e estar protegido até que sua solicitação seja aceita ou rejeitada (no caso de rejeição, poderá interpor recurso).

O processo pode ser acompanhado por meio do Sistema do Comitê Nacional para Refugiados (SISCONARE), no qual o solicitante receberá um usuário e senha e disporá dos mesmos quatro idiomas que no ato da solicitação, conforme a Figura 16:

Figura 16 – Sistema CONARE para login de usuário

Apresentação SISCONARE

O Sisconare é o sistema por meio do qual se solicita o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. O Sistema permite que o solicitante registre suas informações, receba notificações, acompanhe o andamento do seu processo e mantenha os seus dados de contato atualizados.

Sisconare es una plataforma digital para registrar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en Brasil. El sistema permite que el solicitante registre su información, reciba notificaciones, acompañe el progreso de su proceso y mantenga actualizados sus datos personales.

Sisconare is the digital platform to claim asylum in Brazil. By using Sisconare, asylum seekers to register their information, receive notifications, follow the progress of their process and keep their personal information updated.

Le Sisconare est la plate-forme numérique pour enregistrer les demandes de reconnaissance de la condition de réfugié. Le système permet au demandeur d'enregistrer vos renseignements, de recevoir des avis, de suivre l'évolution de votre processus et tenir à jour les données personnelles.

Login do usuário

Efetuar login

Login do usuário

Senha de acesso

Senha de acesso

Você esqueceu seu nome de usuário e/ou senha?
Ainda não é cadastrado? [Cadastrar-se](#)

Entrar

Fonte: <http://sisconare.mj.gov.br/conare-web/login?1>. Acesso em: 20 nov. 2020.

A Polícia Federal desempenha um papel importantíssimo, que é o da acolhida inicial dos solicitantes de refúgio, o momento em que os solicitantes estão mais fragilizados com toda a situação que causou seu deslocamento, chegando a um país totalmente diverso de seus costumes, idioma e sem raízes que possam auxiliar nesse ingresso. É por essa razão que a Polícia Federal é membra do CONARE.

Além de fazer parte do ingresso do solicitante de refúgio, emitindo os primeiros documentos para sua permanência, que por vezes são os únicos que porta, em razão da situação em que saiu de seu país de origem, também acompanha o momento de retorno ao país de origem, após cessada a condição que causou o refúgio, bem como emite passaportes de viagens permitidas pelo CONARE, cuja solicitação também se encontra no *site* da Polícia Federal.

É importante ressaltar o papel da Polícia Federal não só por ser o órgão responsável por todas as fases do processo, mas também por interagir com todos os organismos nacionais e internacionais que fazem parte da procedimentalidade do reconhecimento e da segurança dos refugiados desde sua solicitação, estadia e saída.

3.2.2.4 Cáritas Arquidiocesana e seu papel frente ao acolhimento

A Cáritas foi criada pela Igreja Católica em 1950 e está espalhada por 200 países, atuando na promoção e defesa de direitos humanos, na incidência e no controle social de políticas públicas e no desenvolvimento solidário e sustentável (CNBB, [20--]).

No Brasil, o surgimento da Cáritas só ocorreu seis anos mais tarde, em 1956, vinculando-se à Conferência Nacional dos Bispos (CNBB) e à Pastoral Social, e é uma das poucas instituições que auxilia efetivamente os solicitantes de refúgio.

A Cáritas recebe apoio do Ministério da Justiça e do Alto Comissariado³⁵, que, por sua vez, tem ligação direta com o governo federal no intuito de ajudar no trâmite processual da solicitação do refúgio, além de auxiliar na integração local.

A respeito da organização do Cáritas, Milesi (2003) preceitua:

No que diz respeito aos refugiados, a Cáritas brasileira atingiu tal nível de organização e de especialização que consegue promover o efetivo fornecimento e habitação, de atendimento médico, psicológico, jurídico, a inserção do refugiado no mercado de trabalho e o apoio educacional no sentido de revalida a títulos, ou mesmo o acesso a cursos profissionalizantes e a aprendizagem de idiomas. A Cáritas tornou-se imprescindível em todo o procedimento de recepção e de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil.

É importante ressaltar que, enquanto a Polícia Federal realiza o controle da entrada dos solicitantes de refúgio, a Cáritas realiza um trabalho mais humanitário apresentando o processo de concessão do ambiente a que costumeiramente era habitado. Isso comumente ocorre através da proteção do refugiado no Brasil por meio do amparo realizado pela Constituição Federal de 1988, pela Lei nº 9.474/1997 e pela Lei 13.445/17, a qual, mesmo não sendo específica para refugiados, amplifica possibilidades para o imigrante em geral, incluindo os refugiados.

3.2.2.5 Residência como medida humanitária adotada pelo Brasil em relação aos imigrantes venezuelanos

De acordo com o elencado na seção 1, sabe-se que migrante é o indivíduo que atravessa uma fronteira internacional ou tem seu deslocamento dentro da nação, fora de sua residência habitual, e que independe de sua situação jurídica, ou seja, o

³⁵ Disponível em: <https://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/574927?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em: 20 nov. 2020.

motivo do deslocamento pode ser voluntário ou involuntário, e independe também da motivação ou tempo de permanência no local de deslocamento, de acordo com a Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2020).

Após a crise venezuelana, os números de deslocamento para o Brasil e conseqüentemente as solicitações de refúgio cresceram em números desproporcionais ao preparo que o país tinha para receber um contingente de imigrantes tão elevado e em tão pouco tempo. Os imigrantes instalaram-se principalmente nas ruas de Roraima, sem qualquer assistência de moradia, higiene, alimentos, remédios, entre outros (BRASIL, 2021, p. 35).

Uma das primeiras medidas judiciais efetivas para sanar a problemática descrita foi a Resolução Normativa n. 126, de 2 de março de 2017, que tinha por objetivo a concessão de residência temporária aos Nacionais dos Estados parte do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e países associados:

Considerando os objetivos que inspiraram o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados, no sentido de aprofundar o processo de integração, implementar política de livre circulação e promover a regularização migratória dos nacionais da região, Considerando os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito internacional, no sentido de estabelecer políticas migratórias que garantam o respeito integral aos direitos humanos dos migrantes e seu pleno acesso à justiça, à educação e à saúde, Considerando o fluxo migratório a unidades da Federação, sobretudo na região Norte, de estrangeiros nacionais de países fronteiriços que ainda não são parte do referido Acordo de Residência, que se encontram em situação migratória irregular no Brasil e aos quais não se aplica o instituto do refúgio para permanecer no país.

Em decorrência da situação, o presidente em exercício, Michel Temer, reconheceu a situação de vulnerabilidade dos imigrantes venezuelanos em decorrência do fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela, através do Decreto n. 9.285, de 15 de fevereiro de 2018, definindo as competências do Comitê Federal de Assistência Emergencial para os imigrantes oriundos da crise humanitária, que teria como objetivo estabelecer, coordenar, executar e elaborar planos operacionais para o apoio para os imigrantes e distribuição de insumos.

Os atos normativos realizados à época foram fundamentais para instituir a Operação Acolhida, autorizada pelo Ministério da Defesa, através da Diretriz interministerial n. 3, de 28 de fevereiro de 2018:

De acordo com os Decretos Presidenciais n. 9285 e n. 9.286, ambos de 15 de fevereiro de 2018, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República reconheceu a situação de vulnerabilidade do Estado de Roraima, decorrente da crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela, que resulta no aumento populacional desordenado e imprevisível, na dificuldade de prestação dos serviços públicos essenciais e na necessidade de acolhimento humanitário no território nacional e, por conseguinte, instituiu o Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a essas pessoas. Nesse sentido, informo aos Comandantes das Forças Armadas que decidi autorizar a execução da Operação ACOLHIDA, sob coordenação deste Ministério, com o emprego de meios necessários para o apoio logístico a órgãos públicos, com vistas a cooperar no desenvolvimento de atividades humanitárias, no Estado de Roraima. Assim, com fundamento no parágrafo único do Artigo 16 da Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar n. 117, de 2 de setembro de 2004.

A Operação Acolhida foi essencial para a organização da fronteira, tanto no provisionamento de abrigos que acolheram diversos imigrantes quanto na participação de realocação nos estados do país, por meio de uma estratégia de interiorização, beneficiando a inserção socioeconômica dos venezuelanos e atenuando a sobrecarga dos serviços das cidades próximas da região fronteira.

No dia 9 de março de 2018 foi publicada a Portaria Interministerial 9, pelo Ministério de Justiça, regulamentando a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiro, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, a fim de atender a interesses da política migratória nacional.

Posteriormente, foi alterada pelas Portarias Interministeriais n. 15, de 27 de agosto de 2018, e 2, de 15 de maio de 2019. Mais recentemente, e que interessa a esta pesquisa: a Portaria Interministerial n. 19, de 23 de março de 2021, que dispõe em seu art. 1º e 2º (caput) sobre a autorização de residência no Brasil, deixando claro que não prejudica outras políticas migratórias adotadas pelo país e independe da situação migratória em que houver ingressado na nação:

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiro, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados. Parágrafo único. A hipótese de autorização de residência para fins de atendimento à política migratória nacional prevista nesta Portaria não prejudica o reconhecimento de outras que possam vir a ser adotadas pelo Estado brasileiro. Art. 2º O imigrante de que trata o caput do art. 1º poderá requerer autorização de residência perante uma das unidades da Polícia Federal, independentemente da situação migratória em que houver ingressado no Brasil.

Esse mesmo visto humanitário foi realizado em 2012, como medida de amparo para os haitianos, que haviam passado por um terremoto em 2010, o qual ocasionou a morte aproximada de 160 mil civis, fazendo com que mais da metade da população da capital se encontrasse em insegurança alimentar, com dificuldade de abrigar-se de forma segura e ausência de água potável (KOLBE *et al.*, 2010).

Milhares de solicitações de refúgio foram indeferidas por não se enquadrarem nos requisitos da Convenção de Genebra de 1951, o que tornou impossível a concessão de *status* de refugiado:

De acordo com o que está previsto pela convenção internacional de refúgio, só se enquadra nessa categoria as pessoas que se encontram ameaçadas por motivos políticos, religiosos, étnicos ou de temores fundados sobre a garantia da vida. Aos haitianos foi negada a condição de refúgio porque o Estado brasileiro considerou que esses aspectos não fazem parte da realidade social do Haiti. (COTINGUIBA, 2014, p. 97).

Na ocasião, o Brasil considerou que o motivo do deslocamento ocorria em razão de questões ambientais, o que no contexto internacional se torna restrito, mas, para Matos e Mont'Alverne (2016, p. 57), regionalmente é possível incluir a categoria:

Em âmbito regional, existem definições mais amplas para a pessoa do refugiado, permitindo a inclusão dos migrantes ambientais em tal categoria. É o caso da Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, mas tais documentos são de abrangência regional e não vinculantes, não sendo capazes de solucionar o problema dos 'refugiados climáticos' no plano internacional.

Logo, para amenizar a problemática normativa, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) promulgou a Resolução Normativa n. 97 em 12 de janeiro de 2012, possibilitando visto humanitário para haitianos, que priorizava diversas condições que motivaram a emigração.

Com isso, foi possível obter título de Residência Permanente:

Em síntese, os haitianos, ao chegarem ao Brasil, têm apresentado pedido de refúgio, mas, sendo eles efetivamente imigrantes, a solução migratória concedida pelo Conselho Nacional de Imigração é a Residência Permanente por razões humanitárias (RODRIGUES, 2016, p. 265).

A acolhida humanitária repetiu-se na situação da Venezuela, e todas as portarias que possibilitaram a concessão do visto temporário são fundamentadas na Lei n. 13.445/2017 (Lei da Migração).

Com o relatório³⁶ apresentado pelo CONARE sobre a crise da Venezuela, afirmando a grave e generalizada violação de direitos humanos, em 2019, possibilitou-se que as políticas migratórias expandissem para tornar o acolhimento mais amplo. Com a Portaria Interministerial n. 19, os documentos foram facilitados:

Art. 3º O requerimento de autorização de residência deverá ser formalizado com os seguintes documentos: I - requerimento no formato disponível no sítio eletrônico da Polícia Federal na Internet, devidamente preenchido; II - cédula de identidade ou passaporte, ainda que a data de validade esteja expirada; III - certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular, desde que não conste a filiação no documento mencionado no inciso II; IV - declaração do imigrante, sob as penas da lei, de que não possui antecedentes criminais no Brasil e no exterior, nos últimos cinco anos anteriores à data de requerimento de autorização de residência; e 2 V - comprovante de pagamento de taxas, quando cabível.

Com a Portaria Interministerial n. 19, os documentos foram facilitados, inclusive dispensando apostilamento de documentos, e o art. 3º, §3º, possibilitou que, se o imigrante estiver impossibilitado de apresentar os documentos previstos no inciso III, em casos análogos àqueles previstos no §2º do art. 68 do Decreto nº 9.199, de 2017, tal documentação poderá ser dispensada, hipótese em que os dados de filiação serão autodeclarados pelo imigrante sob as penas da lei.

A portaria revogou o texto da Portaria n. 9, que dizia, no artigo 1º, §4º, que “a obtenção [de] autorização de residência prevista nesta Portaria e o registro perante a Polícia Federal implicam a desistência expressa e voluntária de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado”, fazendo com que se tornassem políticas concomitantes, no entanto, ambíguas, visto que o caráter da mora em concessão do refúgio foi o que fez com que o Brasil promulgasse medida de acolhimento humanitário mais célere.

Cumprido destacar que o visto é o documento que dá a seu titular expectativa de ingresso em território nacional, sendo concedido por embaixadas, consulados e escritórios comerciais e de representação do Brasil no exterior, segundo artigos 6º e 7º da Lei de Migração, enquanto que a residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre nas hipóteses elencadas no artigo 30 da lei supramencionada.

³⁶ Ver BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Estudo de país de origem – Venezuela**. 19 jun. 2019. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf. Acesso em: 5 dez. 2022.

A situação exposta acima, ao ser aplicada para imigrantes venezuelanos, modifica-se, visto que o artigo 161 do Decreto Regulamentador da Lei de Migração n. 9.199, de 20 de novembro de 2017, diz que: “A autorização de residência poderá ser concedida para fins de atendimento ao interesse da política migratória nacional”. No entanto, o mesmo decreto define, em seu artigo 135, hipóteses para perda da autorização:

Art. 135. A perda da autorização de residência será decretada nas seguintes hipóteses: I - cessação do fundamento que embasou a autorização de residência; II - obtenção de autorização de residência com fundamento em outra hipótese; e III - ausência do País por período superior a dois anos sem apresentação de justificativa.

Apesar de a residência temporária ser uma medida eficaz no que tange à garantia de direitos humanos, é uma medida pouco incipiente que traz ambiguidades às normas internas e internacionais, visto ela ser uma norma infralegal, podendo a qualquer momento ser revogada.

Relação da Colômbia no contexto brasileiro

Para finalizar essa seção, é importante esclarecer a relação entre os deslocamentos de venezuelanos para Colômbia e Brasil, pois foram visualizadas através dos dados expostos de ambos os países ao decorrer deste estudo, ao qual comparou, por meio de dados, alguns pontos em ambos os países, tais como: gênero, faixa-etária e escolaridade dos migrantes, conforme foi explanado anteriormente.

Na Colômbia havia uma recepção de cerca de 49,67 % de mulheres, 50,24% de homens e 0,075% de transgêneros, além disso, os menores de 17 anos, a grande maioria tem entre 0 e 5 anos, totalizando 50.729 (cinquenta mil setecentos e vinte e nove); entre 6 e 11 anos, no total de 37.841 (trinta e sete mil oitocentos e quarenta e um); e o segundo maior número está entre os adolescentes, sendo 39.139 (trinta e nove mil cento e trinta e nove).

Enquanto que no Brasil, foram aceitos 800 refugiados com faixa etária abaixo de 4 anos de idade, 2831 entre 5 e 11 anos, 1788 entre 12 e 17 anos, 28.929 entre 18 e 29 anos, 38.552 entre 30 e cinquenta e nove anos e 1884 acima de 60 anos. Desses, 62% são do sexo masculino e 38% são do sexo feminino, não havendo

informações oficiais sobre transgêneros, como há na Colômbia, o que demonstra claramente que em sua pesquisa social, houve o cuidado em incluir grupos minoritários.

Outra característica importante de ressaltar é o nível de escolaridade dos migrantes venezuelanos na Colômbia, pois em média 221.213 venezuelanos possuem educação básica secundária, enquanto que 79.485 possuem educação primária, 26.680 possuem grau técnico/tecnólogo, 42.113 têm ensino superior, 1.520 têm pós-graduação e 23.550 não são alfabetizados.

Quanto ao nível de escolaridade dos migrantes venezuelanos no Brasil, existe um impasse no idioma, pois 92,2% dos 487 entrevistados pelo ACNUR, declararam não falar a língua portuguesa e não existem programas que possibilitem que o idioma seja inserido na realidade do migrante, ficando por conta de cada um encontrar seu meio de aprendizagem, já na Colômbia segundo o *Grupo Interogencial Sobre Flujos Migratórios Mixtos* (GIFMM), o idioma já não é um empecilho, além disso, há melhor acolhimento ofertado pelo governo (COLÔMBIA, 2018a).

Infelizmente, no Brasil, as políticas públicas são escassas no âmbito federal e o acolhimento e assistência desses venezuelanos é feito, em sua grande maioria, pela Cáritas, Pastoral Social, por ONGs ou voluntários, conforme já apresentados no papel de cada organização, e que poderá ser visto de forma prática na próxima seção. No que concerne o âmbito estadual e municipal, existem políticas públicas conforme a necessidade, a urgência e a emergência, as quais também, por vezes, são esquecidas.

A Colômbia se destaca no aspecto incentivo a escolaridade, pois através de diversas ações, com parcerias com órgãos da sociedade, nacional e internacional, no intuito de garantir que os venezuelanos pudessem ter acesso aos direitos básicos, que lhes foram recusados em sua terra. Um exemplo foi a criação do RAMV, que serviu como insumo de uma política para atender questões humanitárias, e que torna a Colômbia um dos principais destinos para os venezuelanos. Além disso, há diversas políticas públicas que foram construídas embasadas nas de outros países que passaram por situações similares (COLÔMBIA, 2018b) e tem sido bem aplicada pelo governo colombiano, servindo inclusive de exemplo para outras políticas, inclusive a brasileira que apresenta ambiguidades na implementação da política de refúgio e que será melhor explorada adiante.

4 AMBIGUIDADES DA PESQUISA: APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Do que vocês não sentem falta?

— **Da fome!**

(Criança venezuelana em entrevista concedida à autora)

Nesta seção, serão apresentadas as informações coletadas durante a pesquisa e as discussões que brotam do diálogo entre elas e a política de concessão de refúgio no Brasil. Importante recordar que as técnicas de coleta de dados utilizadas foram: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas. A opção abraçada pelo estudo não foi de voltar o olhar para a legislação, então inverteu-se a lógica de olhar pelo arcabouço jurídico para a de colocar o cidadão imigrante como centro, percebendo-o como ser humano e como ele vivencia a situação migratória. Por isso, o estudo reuniu informações em etapas, sendo a primeira: o processo migratório vivenciado pelos venezuelanos e a entrada no Brasil, buscando seguir os passos deles, por meio de dados coletados pelo ACNUR e pela frente Militar da Fronteira no Projeto Acolhida.

Em seguida, na segunda etapa: busca de regularização da permanência no país em instituições públicas, para perceber também como enfrentam a espera. Para isso, coletaram-se dados e colheram-se informações junto à Polícia Federal, ao Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a uma especialista do tema e a um membro da sociedade civil que fez acolhida de venezuelanos e intermediou as entrevistas com duas famílias venezuelanas.

É importante apresentar que os instrumentos de entrevista foram revistos por diversos momentos ao longo da pesquisa, devido a novas interrogações que foram surgindo com os questionamentos realizados e as descobertas de ambiguidades que a política apresentava.

Vale ressaltar que as entrevistas com os venezuelanos foram extremamente desafiadoras, tendo em vista que, por serem indivíduos em situação vulnerável e fora de sua identidade cultural, diversos entraves foram apresentados, podendo citar: (1) vergonha de expor a realidade vivenciada; (2) o receio de ser deportado em razão da falta de regularização de documentos; (3) inexistência de qualquer relação prévia com o entrevistador, gerando insegurança de detalhar

situações delicadas; (4) ausência de retorno da instituição estadual que abrigou os venezuelanos em situação de rua no Centro de Fortaleza, tratada pela seção 1; (5) recusa do Programa Estadual em intermediar o diálogo com venezuelanos; (6) dificuldade em localizar os venezuelanos em Fortaleza.

Ainda mencionando a seção 1 deste estudo, a reportagem que mencionava os venezuelanos desabrigados no centro de Fortaleza informou também que posterior à ação de instituição estadual que abrigou os venezuelanos, houve um voluntário, que será conhecido no texto como Voluntário 1, que se propôs a auxiliar no abrigo e manutenção desses venezuelanos, em um município vizinho a Fortaleza. Através do contato com ele, a pesquisa se desenvolveu pelo acesso dado a duas famílias, não sendo as mesmas que originaram a matéria jornalística, mas outras auxiliadas por ele, e que serão chamadas ao longo desta seção de Venezuelano 1 e Venezuelano 2.

Posteriormente, o terceiro entrevistado é o venezuelano da etnia Warao, que será tratado no texto como Venezuelano 3. Ele foi encontrado no semáforo de uma avenida movimentada no bairro Aldeota em Fortaleza, pedindo ajuda financeira para si e para a família, alegando ser para sobrevivência, pois os incentivos pecuniários auferidos por programas nacionais eram insuficientes. Foi abordado pela autora e inicialmente assustou-se, mas concordou em participar da pesquisa. Sua fala era de difícil compreensão, visto ter uma mistura do próprio dialeto, do espanhol e do português, o que não influenciou os dados coletados.

Pelas razões já expostas acima, os roteiros de entrevista com venezuelanos também foram feitos a partir dessas etapas (Apêndice A). Os entrevistados venezuelanos seguiram um roteiro de perguntas que tinha como objetivo compreender: (1) Perfil; (2) Vida antes do Brasil; (3) Deslocamento; (4) Chegada; e (5) Regularização de documentação.

O Voluntário 1, que acolheu o público venezuelano e intermediou o contato com as famílias, e uma Especialista do Tema ajudaram a compreender um pouco da realidade vivida pelos imigrantes, realidades essas que não foram elencadas nas questões apresentadas, bem como retratar o auxílio voluntário recebido por eles, além de reforçar o conhecimento das medidas adotadas ou não adotadas pelas políticas públicas.

As entrevistas realizadas com: ACNUR; Polícia Federal; Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; Militar da Operação Acolhida objetivaram compreender os entraves para concessão

do refúgio e as razões pelas quais pessoas em situação de refúgio estão optando por solicitar residência, além de compreender o papel de cada um no contato com o imigrante, receptividade, orientação e auxílio na emissão de documentações.

Abaixo, apresenta-se um quadro para a designação que os entrevistados terão ao longo desta seção, facilitando assim a compreensão do leitor:

Quadro 8 – Designação dos entrevistados

ENTREVISTADOS	DESIGNAÇÃO NESTA SEÇÃO
Venezuelano 1, família com realidade melhor em situação econômica.	Venezuelano 1
Venezuelano 2, família com realidade econômica mais escassa.	Venezuelano 2
Venezuelano 3, indígena da etnia Warao.	Venezuelano 3
Voluntário responsável pelo acolhimento de venezuelanos em uma cidade vizinha a Fortaleza.	Voluntário 1
Polícia Federal, responsável pelo setor de imigração e refúgio.	Polícia Federal
Militar do Exército, participante da Operação Acolhida, na fronteira do Brasil com Venezuela.	Militar da Fronteira
Especialista do Tema, doutoranda que estuda tráfico de imigrantes.	Especialista do Tema
Membro do Programa Estadual, responsável por presidir o programa de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, promovendo políticas de articulação com órgãos e entidades, públicos e privados.	Membro do Programa Estadual
Membro do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR).	ACNUR

Fonte: Elaborado pela autora.

Levando em consideração essas diferentes fases vivenciadas pelos venezuelanos, as informações coletadas foram sistematizadas e analisadas tomando-se por base quatro categorias, quais sejam: (1) Migração, que tratará sobre a trajetória de saída do imigrante venezuelano; (2) Chegada/Acolhimento Humanitário, que elucidará o acolhimento e tratativas dadas aos venezuelanos na chegada ao Brasil; (3) Regularização, que apontará o processo de regularização documental do imigrante venezuelano; (4) Situação/Suporte durante a espera, que apresentará o suporte governamental dado aos imigrantes venezuelanos até que a documentação seja

emitida e validada. Tais categorias auxiliarão na identificação de respostas à pergunta central da pesquisa e, como já dito, possibilitarão uma melhor compreensão da situação do imigrante frente à ambiguidade da política pública. O quadro a seguir irá ilustrar, de forma mais clara, a descrição e a relevância de cada categoria para a pesquisa:

Quadro 9 – Categorias da pesquisa

<p style="text-align: center;">MIGRAÇÃO</p>	<p>O intuito é demonstrar a trajetória do imigrante venezuelano, através do processo que originou a vinda ao Brasil, permitindo visualizar, nas falas dos entrevistados, as razões que motivaram a saída do país de origem, além das dificuldades encontradas até a chegada ao Brasil.</p>
<p style="text-align: center;">CHEGADA/ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO</p>	<p>Visa apresentar o momento de chegada dos venezuelanos ao Brasil, o acolhimento e direcionamento dados pelo ACNUR e pelo Exército Brasileiro, através da visão de membros das respectivas instituições e da forma como os venezuelanos se sentiram durante esse cenário.</p>
<p style="text-align: center;">REGULARIZAÇÃO</p>	<p>Nessa categoria, será apontado o processo de regularização documental e os agentes envolvidos diretamente: (1) Polícia Federal, sendo o órgão emissor e mediador da solicitação de documentos; (2) Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, apresentando-se como auxiliares da emissão de documentos junto à Polícia Federal; (3) ACNUR, como meio de informação para o acesso a solicitações; e (4) Exército como auxiliar do ACNUR na divulgação de informações e distinção das dificuldades encontradas com a legislação vigente, apresentando ambiguidades.</p>
<p style="text-align: center;">SITUAÇÃO/SUPORTE DURANTE A ESPERA</p>	<p>Cumprir o papel de apontar a situação durante o processo de espera pela documentação oficial, o apoio recebido pelas autoridades competentes e pela sociedade civil que auxilia de forma voluntária, além de demonstrar em falas de venezuelanos e especialistas os entraves que ocorrem durante esse período.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Nos tópicos adiante, cada uma das quatro categorias emergentes da pesquisa será apresentada por meio das falas dos entrevistados e das discussões que foram levantadas. É necessário esclarecer que a pesquisa em questão não apresenta riscos para seus participantes. Todos os entrevistados assinaram termo de consentimento de livre e espontânea vontade de participação, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para a produção de conhecimento sobre o tema, sendo informados que poderiam se retirar a qualquer momento, sem prejuízo para si e sem sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos, além de não ter obrigatoriedade em responder às perguntas que pudessem interferir no trabalho ou vida pessoal, conforme preconizado no capítulo V da Resolução CNS 466/2012.

4.1 Migração

A seguir, serão apresentados os pontos que melhor se aplicam ao objetivo geral desta pesquisa, inicialmente buscando compreender as razões que motivaram a migração.

Cumprido esclarecer que as entrevistas foram realizadas com realidades sociais diferentes, logo a família do Venezuelano 1 tinha condições de arcar com as despesas referentes à vida no país de origem, sendo motivada a sair de sua nação prioritariamente pela situação do filho doente, pois, para conseguir as medicações, era necessário ir a outro país (Colômbia). Conforme relatado por ele:

É nossa vida lá era tranquila, nós não tínhamos falta de alguma coisa. Nossa vida é normal, nós comprávamos nossa comida toda hora. Normal, tudo nossa casa era nossa, é própria e nós morava na cidade. Eu trabalhava na empresa de petróleo e ela (*a esposa*) não trabalha, ela ficava em casa com o menino, é com ele ali (*aponta para o menor*) fazendo uma as tarefas, com o mais pequenininho, aí ela ficava em casa com ele. Mas nosso filho mais velho, ele não está aqui agora porque ele saiu com a namorada dele, ele tem epilepsia.

Uma das coisas que era mais complicada para nós era procurar a medicação dele. Porque não tinha na Venezuela, e eu olhando assim para ele: agora que eu vou fazer? Aí, na igreja onde nós pertencemos, eu tinha que fazer algumas coisas e pedia para ele, e ele ajudava para mim. Aí eu tinha que viajar do Colômbia, procurar medicação lá e voltar. Era mais complicado ainda porque a última recaída que ele tinha, convulsão, ele caiu no chão, rasgou a cara, e foi muito complicado. Mas, falando assim, agora que eu vou fazer? Aí tomamos uma decisão de vir para cá, para o Brasil. Mas nossa vida lá era normal. Nós tínhamos toda a nossa comunidade. Tudo. Sério. Nós tínhamos falta de nada, né? Porque tínhamos o recurso para fazer as coisa.

[...]

Eu sempre falei a um amigo meu. [...] vou sair, mas porque, assim, as coisas aqui da Venezuela e a nossa paz não dá pra tá aqui, não tá aparecendo, não dá para morar. A questão de educação, a questão de medicina, [...] da medicina, a questão de segurança, é saúde muita coisa, né? [...] Venezuela já você não tem essa garantia com essa coisa.

Diferentemente da realidade elencada pela família do Venezuelano 2, que relata uma experiência bem mais difícil e dolorosa, pois conta que havia necessidade de vender os utensílios de casa ou trocá-los por alimentos ou itens básicos de sobrevivência:

Nós temos uma casa própria na Venezuela. Moravam todos juntos (*a esposa e três filhos*) [...]. Lá era uma vida tranquila, entende? Dava certo, eu trabalhava, dava para muita coisa. Depois a coisa foi ficando um pouco ruim, ruim, e até que ficou ruim demais, então tive que sair de lá. Então eu dei muita coisa de nós, por exemplo, fogão, essas coisas que temos em casa, teve que sair de lá pra poder sobreviver, para poder comer, comprar alguma coisa que já estava faltando... Ficou um pouco ruim. [...] Eu não tinha vontade de vim ao Brasil. Ninguém de outro país tem. Eu ainda tinha a fé, não sei. Esperança de que ia melhorar um pouquinho mais, porque não é fácil como eu falo para qualquer outra pessoa. Deixar tudo, eu tenho minha casa própria, vim para outro país sem conhecer ninguém. Sem saber como eu ia chegar aqui, conhecer outras pessoas, o idioma que é muito diferente, eu pensei todas essas coisas, mas minhas forças diziam que já não dava mais. Mas graças a Deus estamos aqui.

O Venezuelano 3 é membro indígena da etnia Warao e mesmo tímido, envergonhado, encontrava-se pedindo ajuda na rua, como forma de conseguir alimentos para si e para sua família. Ele relata que a motivação principal de sua saída do país foi:

Eu vivia do trabalho da pesca, pescador, depois reúne, para vendia a força e aí para comprar alimento, arroz, farinha, depois de tudo isso regressava para casa.
(*Foi questionado sobre o que sentia falta de lá?*) Não faltava nada, porque lá a situação estava muito mais difícil, porque lá não recebe bolívar, sé recebe em dólar, porque nós Warao não conseguimos dólar, e se não conseguir dólar, nós precisamos para comprar alimento. Alimento, mais importante! Alimento, medicina (*medicamento*) para comprar é tudo em dólares. E nós Warao não conseguimos dólares. Isso aí a situação que estávamos passando por isso viemos pra cá.

É possível perceber, nas falas dos venezuelanos, ainda que cada um estivesse em situações econômicas diversas e realidades distintas, que seus lares se tornaram inóspitos para continuarem subsistindo. O Estado deixou de garantir o básico, pois tornaram-se esquecidos pelo país venezuelano, que, em razão de sua crise, desproveu a população de direitos mínimos do ser humano, causando a eles a

ideia de não pertencimento. Tal situação de “abandono” é descrito por Arendt: “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 ninguém mais que se interesse por eles, nem que seja para oprimi-los” (ARENDR, 2013, p. 402).

O Militar da Fronteira reforça que as razões para a imigração estão relacionadas à impossibilidade de viver num país que não tem como manter seus próprios cidadãos devido à crise econômica instaurada:

Os principais motivos estão ligados ao desabastecimento dos itens básicos de subsistência, partindo de um ponto de vista neutro, onde na prática a solução se tornou abandonar o país e partir para a Colômbia ou para o Brasil. É muito triste dizer que a maioria partiu da Venezuela com a família, mas infelizmente em diversos casos, nem todo os integrantes da família conseguiram chegar, pela grande distância percorrida a pé, com restrição de alimentos e água. Muitos chegaram totalmente sem dignidade, em piores condições que os alguns mendigos que vemos pelas ruas.

O Voluntário 1, que abrigou as famílias venezuelanas, também é ligado a uma instituição religiosa. Ele explica que o que auxiliou a vinda dessas duas famílias foi essa igreja, que possui um projeto para acolher refugiados: “Eles frequentam uma igreja e essa igreja prestou um apoio para eles. Se quisessem vir para o Brasil, eles tinham que chegar até a fronteira com recursos próprios”.

O Voluntário 1 divide um relato que ouviu de um dos entrevistados, sobre situações vivenciadas na Venezuela:

Mas ele passou fome, passou por muitas coisas. Ontem mesmo eu tava conversando com ele sobre isso, ele me falando que passou muita fome. Às vezes ele dava para os filhos pra não deixar eles com fome.

Ele conta inclusive um dia, que ele saiu de casa de manhã, umas 5 horas da manhã atras de alguma coisa, porque não tinha nada, disse que até um dia anterior ele tinha um pouco de arroz e óleo, foi o que eles comeram um dia anterior (arroz e óleo) e no dia seguinte não tinha nada. Então ele saiu cedo para procurar alguma coisa e ele disse que só conseguiu voltar pra casa à noite que foi quando ele conseguiu trazer alguma coisa para as crianças, um pacote de arroz grande e um pouco de óleo. Então assim, eles comeram muita sardinha, que era o mais barato o mais acessível. Eles passaram por muita coisa...

[...]

Uma das coisas que eles falam que o salário mínimo de lá, eles não conseguiam comprar um quilo de frango. Com um salário mínimo, eles passavam 1 mês trabalhando, recebiam dinheiro e não dava pra comprar um quilo de frango. Tu imagina, a inflação era tão alta, que engolia o salário. Então por isso que ele fala, que teve que vender muita coisa pra comer. Ele disse que preferia, às vezes, trabalhar por comida do que por dinheiro. O dinheiro porque o dinheiro não dá para comprar.

Enxerga-se o constrangimento que os imigrantes possuem ao falar da realidade em que viviam ou mesmo um trauma que não querem reviver quando retratam a sua própria história. Também há uma dificuldade em falar da trajetória que tiveram ao chegar ao Brasil. Nota-se um receio. Logo ao ser questionado, o Venezuelano 1 afirma que:

É, gente veio pro Brasil com a ajuda da igreja. A igreja ajuda para pessoa que queria vir para o Brasil. E a gente bom, eles pensaram e a gente decidiu vir para o Brasil, não é? Acho que começar a vender as coisas e tal, juntar o dinheiro para vim para o Brasil hoje. É, a gente pegou um ônibus um dia, foi um dia, um dia, da Venezuela até a Fronteira do Brasil.

[...]

Boa parte foi de ônibus da Venezuela para Roraima. (*filho do entrevistado intervém e diz*).

Só que o ônibus ele ficou no lugar.

Nós viemos no carro pequeno. Ele ficou do lado da Venezuela, **e depois nós cruzamos a pé**. (*cônjuge do entrevistado intervém e diz*).

É que a Fronteira é, assim.

Aí nós ficamos num lugar aí nós, desse lugar ficamos na oficina da Polícia Federal para fazermos o documento. De não podia entrar nos assim sem documento ou não, não entramos e ficamos aí até aguardar a entrada. (*cônjuge do entrevistado intervém e diz*).

A falta de apoio eficaz do poder público faz com que o papel de acolhimento seja desempenhado por instituições religiosas. Embora se saiba da seriedade e compromisso de algumas, outras podem colocar em risco a laicidade desse processo, coagindo os imigrantes a ter um compromisso e vínculo direto com a instituição para que eles recebam seus benefícios. Arendt (2006, p. 335) afirma:

O grande perigo que advém da existência de pessoas forçadas a viver fora do mundo comum é que são devolvidas, em plena civilização, à sua elementaridade natural, à sua mera diferenciação. Falta-lhes aquela tremenda equalização de diferenças que advém do fato de serem cidadãos de alguma comunidade, e no entanto, como já não se lhes permite participar do artifício humano, passam a pertencer à raça humana da mesma forma como animais pertencem a uma dada espécie de animais.

De acordo com a crítica de Arendt (2013, p. 397): “no momento em que seres humanos deixavam de ter um governo próprio, não restava nenhuma autoridade para protegê-los e nenhuma instituição disposta a garanti-los”.

É necessário também expressar que a família do Venezuelano 1, ao ser questionada sobre por que escolheram o Brasil, informou que aqui era um país fronteiro que não tinha xenofobia como os demais. E ao questionar sobre a possibilidade de xenofobia ao Entrevistado 6, membro do ACNUR, atuante nos

abrigos, este informou que “poderia ter sido pior”, mas que, em razão das denúncias na internet, “as pessoas caíam em cima” e não se prolongou sobre esse mérito.

Os demais entrevistados informaram que a motivação para vir ao Brasil era em decorrência de ouvir dizer que as condições de sobrevivência no país seriam melhores.

Interessante também ressaltar os meios que utilizaram para chegar à fronteira, pois os Venezuelanos 2 e 3 relataram que não precisaram se deslocar a pé nenhuma parte do trajeto, conseguiram fazer todo o trajeto por ônibus, enquanto que o Venezuelano 3, da etnia Warao, ao chegar ao Brasil, utilizou o meio aquático para a locomoção:

Boa vista, chegamos em Manaus, de Manaus tinha que chegar para viajar em barco por 7 dias para chegar em Belém, em Belém, tem que ligar em Maranhão, Sair do Maranhão, e do Maranhão tinha que chegar, primeiramente chegamos em Natal. Depois de Natal, viemos para cá e aqui nós sempre vivemos aqui em Fortaleza.

Cada venezuelano teve uma experiência de locomoção distinta, o que reforça a falta de apoio governamental e padronização de tratamento para o imigrante recém-chegado. Com isso, é possível perceber a importância das instituições com trabalhos voluntários, pois muitos imigrantes não têm condições de chegar ao Brasil e se firmar por conta própria. O membro do ACNUR afirmou que:

A maioria vem a pé, são uns 3km da cidade de Santa Helena até a polícia federal, elas vêm andando com a família e vem sem mala ou só com uma mochila, vemos de tudo que imaginar, muitas crianças pequenas, algumas em caso de desnutrição e alguns idosos também.

Visualiza-se nas situações descritas que as formas de percurso são diversificadas em razão de fatores externos, e evidencia-se a falta de igualdade tanto na crise dentro do país quanto na forma como lidam com imigração e a ausência de apoio para realizá-la.

4.2 Chegada/Acolhimento Humanitário

Arnaiz (1998) afirma que a condição de “estrangeiro” passa uma ideia de um ser humano que ocupa um espaço que não lhe pertence. Arnaiz (1998, p. 121, tradução nossa) destaca que:

Em termos filosóficos, pode-se dizer com razão que a figura do estrangeiro é um dos referentes do estranho ou, se quiserem, da estranheza radical que se manifesta na falta de um terreno (território) a partir do qual se identificar e em a dificuldade de uma língua na qual falar e ser reconhecido. Assim, não é surpreendente ver a geração de toda uma gama de sentimentos e posturas que vão da rejeição ao distanciamento até, talvez, no melhor dos casos, a compaixão.³⁷

A figura do estrangeiro demonstra sua dificuldade de ambientalização em um território novo, principalmente quando os motivos de seu deslocamento se tornam forçados, e nesse momento o amparo social pode amenizar essa sensação desagradável para os recém-chegados no Brasil. No momento de espera de documentações, o ACNUR fornece abrigo para as famílias:

Então, aqui em Pacaraima a gente tem o abrigo de transição o PB8, o abrigo para pessoas que não finaliza o processo, e em Pacaraima temos o indígena Janokoida, a população se abriga aí até a documentação estar ok. Em seguida vai para Boa Vista para os abrigos pra dar continuidade no processo de interiorização. Com o fluxo mais intenso com a abertura da fronteira tiveram que criar um anexo também, foi grande quantitativo de pessoas, mas conseguiram abarcar todos. [...] é um abrigo de emergência, temporário, **não é ideal pra passar o resto da vida**. Oferece estrutura como banheiro, entrega de produtos alimentícios e de higiene, entrega de colchoes, eu acho bem preparado, mas é um centro de acolhimento temporário e atende as necessidades do que deve ser feito, pessoa seguir, é uma estratégia do governo federal por meio de vagas de trabalho, ou encontrar algum familiar ou amigo, tanto é que sempre falamos que é um ambiente temporário e damos alternativas para a pessoa seguir por meio de vagas de trabalho. (Entrevistado 6)

No entanto, o Venezuelano 2 informou que só recebiam uma única refeição e, conforme já relatado, o local era aviltante para permanência.

Os entrevistados venezuelanos informaram que recebem o tratamento da vacinação na entrada, e não têm muito direcionamento além das documentações necessárias para regularização no país, mais uma vez sendo possível constatar uma falta de clareza nas informações prestadas aos venezuelanos.

O Voluntário 1 declarou que a acolhida na fronteira é realizada tanto por membros da instituição religiosa, ACNUR e ONGs como pelo exército. Também fala sobre a igreja que apoiou os venezuelanos participantes da pesquisa e explica o papel

³⁷ En términos filosóficos, puede decir se con razón que la figura del extranjero es uno de los referentes de lo extraño o, si se quiere, de la radical extrañeza manifestada em la falta de um suelo (territorio) desde el que identificarse y em la dificultad de una lengua em la que decirse y ser reconocido. Así, no es de extrañarla generación de toda una gama de sentimientos y posturas que van desde el rechazo pasando por el distanciamiento hasta, talvez, llegar em el mejor de los casos a la compasión.

essencial dessa recepção e que, posteriormente, auxilia na inserção dos imigrantes em diversas partes do país:

Quando chegasse na fronteira, a igreja iria acolher eles. Tinham um serviço voluntário da igreja lá, inclusive quem esteve à frente desse serviço para voluntário foi o Carlos Wizard³⁸. Ele era voluntário nesse programa, junto com uma grande equipe que tinha de pessoas para receber os refugiados. Então, chegava no Brasil, atravessavam a fronteira, eles acolhiam, então davam uma refeição. [...]

Ao chegarem ao Brasil, os relatos entre os entrevistados tornam-se bem similares sobre a espera no posto de documentação da Polícia Federal, bem como sobre a acolhida realizada pelo ACNUR. O Venezuelano 1 considera que os abrigos da ONU são muito inseguros para ficarem por mais tempo:

Pra gente demorou porque sempre faltava luz é fechava cedo ou sempre acontecer alguma coisa. Só que a gente nunca desistiu, né? A gente continuou, continuou, insistindo, insistindo. Insistindo até que deu certo e a gente conseguiu todos os nossos documentos. (*filho do entrevistado intervém*)

A única coisa que nós falamos, né? Que sempre falaram para nós. Na CARPA³⁹ de refugiado, que ficam ali no ACNUR, na ONU é muito perigoso. Aí na Venezuela, né? Nós juntava dinheiro, aí quando chegava em Roraima, falava assim, não, não vamos ficar lá não. Aí nós alugamos uma pousada e ficamos só pra dormir.

É interessante perceber a experiência vivenciada pelos imigrantes, pois permite que descrevam situações que entram em contradição com a fala do Membro do ACNUR, que afirma que as condições do abrigo são boas, não para viver, mas para a recepção e espera de documentações. O Venezuelano 2 assegura a mesma dificuldade:

A dificuldade foi só quando chegamos na fronteira, que aí. Ficamos dois ou três dias tirando a documentação. Isso era complicado, porque tinha muita

³⁸ Carlos Wizard é um empresário que começou do zero e fundou a Wizard, uma franquia de escolas de idiomas. Por meio do sistema de *franchising*, ele conquistou a liderança no mercado brasileiro no que diz respeito a redes de ensino de línguas estrangeiras. Criou o grupo Multi Educação quando adquiriu outras escolas, como Yázigi, Microlins e Skill. O grupo foi vendido por US\$ 2 bilhões em 2013 para o britânico Pearson. Carlos Wizard é também dono da rede de produtos naturais Mundo Verde e da Ronaldo Academy, uma escola criada para formar crianças que querem ser jogadoras de futebol. O negócio é em parceria com Ronaldo Fenômeno. Também palestrante, o empresário é autor de obras lançadas mundialmente, como *Vencendo a própria crise*, *O desejo de vencer*, *Desperte o milionário que há em você* e *Do zero ao milhão*. Disponível em: <https://www.sunoo.com.br/tudo-sobre/carlos-wizard/>. Acesso em: 25 out. 2022.

³⁹ Centro de Acolhimento Para Refugiados.

gente. Demais. Muito barulho, com criança pequena, pega aqui, vamos lá, isso foi um pouco complicado.

As dificuldades enfrentadas na fronteira são inúmeras, desde ter o cuidado redobrado com crianças em um território totalmente novo, como a situação de abrigo em um momento de tanta vulnerabilidade. Durante a entrevista, o Voluntário 1, a partir dos relatos que obteve, reforça a insegurança nos abrigos da ONU:

Tem uma história que ele conta que eu acho muito interessante. Quando eles saíram lá fronteira, né, que foram acolhidos pelo abrigo lá, que eles ficavam lá, eles falaram que como eram muitas pessoas, eles tinham que dormir em um lugar que era todo mundo misturado lá. Todos juntos, né? Eles se tinham que dormir com as coisas, segurando as coisas? As pessoas roubavam, sabe... as coisas dos outros, então eles tinham que dormir. Vocês tinham que dormir em que?

Venezuelano 2: Um colchão embaixo (*no chão*)

Logo, em razão da precariedade e do medo apresentados em suas falas, o Venezuelano 2 relata que só passou uma noite e logo em seguida procurou uma pousada, inclusive para tomar banho, pois a situação do banho no abrigo, o qual ele chama de galpão, era muito complicada para conseguir.

O Voluntário 1 explica que os venezuelanos que chegaram ao Brasil através da igreja, após passarem pela fronteira e darem entrada nas documentações, havia a triagem de distribuição das famílias, que acontecia por meio dos membros da igreja no território nacional:

[...] o que a igreja fazia... Ela tinha famílias, em todo o Brasil, que eles contatavam e perguntavam se a gente poderia receber essas famílias venezuelanas. E aí, como funcionava? Cada igreja tem unidades em cada lugar do País. Então, como eu sou um líder da igreja aqui, por exemplo, eles me ligaram, 'olha, a gente está com tantas famílias aqui, a gente queria saber se você poderia recebê-los'. E aí o programa era o que? A gente providenciava uma casa com aluguel até uns R\$ 500 reais, mais ou menos, e os membros da igreja, eles doavam, utensílios de casa, fogão, geladeira, tudo doado para mobiliar essa casa, para a família chegar. Quando casa estava toda mobiliada, a gente ligava, 'pode mandar eles'. E aí eles mandavam, né, essa família por uma parceria com a Azul Linhas Aéreas, e aí eles não pagavam passagem. Eles viam para cá, até chegar aqui, a gente pegava eles no aeroporto e já levava eles para casa onde eles iriam ficar. A gente custeava esse aluguel até que eles conseguissem um trabalho para andar por si.

A igreja que auxiliou no processo de acolhimento tem expansão nacional e, conforme auxilia as famílias, designa membros de diversas partes do país de suas

filiais, no intuito de responsabilizá-los pela integração dos venezuelanos, dispondo de casas e passagens para chegar aos novos locais de integração, e também se disponibilizam a fazer a recepção de cada imigrante, custeado parcialmente por participantes do mesmo movimento. Essa triagem de distribuição dos venezuelanos pelo país pode ser feita por instituições de apoio, como é o caso do grupo religioso em questão.

O Venezuelano 1 passou cerca de 4 dias em Roraima e depois foi para um refúgio da igreja em Boa Vista, e lá eles esperaram para conseguir uma vaga em alguma casa do projeto do templo religioso. Relatam que inicialmente seus planos eram ir para Curitiba, embora tivessem uma tia que já havia conseguido ser direcionada para Porto Alegre. No entanto, a família era de 13 pessoas e a casa em Curitiba não comportava esse quantitativo, daí o Voluntário 1 foi acionado a buscar abrigo para eles no Ceará. Nesse intermédio de tempo, ficaram cerca de mais 4 dias em Boa Vista e, por conseguinte, Manaus; depois, por meio aéreo, foram para São Luís, em seguida, Belém e finalmente chegaram a Fortaleza, sendo levados para o novo lar em Caucaia.

Casanova (2020, p. 82) afirma que a desestabilização política, social e econômica existente na Venezuela se dá por diversas razões, mas principalmente por não permitir o fluxo e a circulação do dinheiro, o que impede e limita a liquidez que os cidadãos devem receber e, por sua vez, agrava a situação das necessidades básicas da população, como: fome, desemprego, falta de moradia digna; por essas razões, força grande parte de seus habitantes a deixar seu país de origem em busca de oportunidades em outros países da América Latina⁴⁰.

Assim, constata-se que a crise econômica, social e política da Venezuela que os outros capítulos vêm abordando norteia as falas dos participantes das entrevistas; além de ser um fenômeno social exposto pela doutrina (CARVALHO, 2017; PEREIRA, 2014; RODY, 2017; SOUZA, 2008), pode ser constatado na experiência vivenciada pelos venezuelanos.

⁴⁰ En el caso de Venezuela, la desestabilización política, social y económica que encierra este país por diversas razones, no permite el flujo y la circulación de dinero, lo que impide y delimita la liquidez que debe recibir el pueblo, y agrava la situación principalmente encuaneto a las necesidades básicas; el hambre, el desempleo y la falta de vivienda digna obligan a gran parte de sus pobladores a salir de su país de origen en busca de oportunidades en otros países de Latinoamérica.

4.3 Regularização

Essa categoria é extremamente importante para a pergunta da pesquisa, uma vez que a ambiguidade tem se manifestado na implementação da política de refúgio, o que vem levando casuisticamente à definição da condição jurídica de permanência dos imigrantes no Brasil, que vai depender de questões que não estão colocadas na própria política, fazendo com que fatores outros o levem a optar entre refúgio e residência, como se verá ao longo da apresentação da categoria.

Segundo Bourdieu (1998, p. 11), “nem cidadão nem estrangeiro, nem totalmente do lado do Mesmo, nem totalmente do lado do Outro, o ‘imigrante’ situa-se nesse lugar ‘bastardo’ [...] a fronteira entre o ser e o não-ser social”.

Com essa citação, busca-se a compreensão da regularização de documentações na entrada do país e, para isso, o membro do ACNUR, que também já trabalhou na OIM, relata como se dá o processo de regularização migratória após a entrada no país:

Quando eles atravessam a fronteira aí abre o processo de entrada de regularização migratória e aí começa através do posto de triagem que tem em Pacaraima. [...] Dão entrada como uma pessoa normal, eles têm que ter registro de entrada no País porque a polícia federal entrega o papel dizendo que você entrou no país, então se você não tem esse papel não tem como dizer que a pessoa entrou ou não entrou, aí tem que dar um jeito de conseguir, ver com a polícia ou as vezes tem que voltar e dizem vai e volte por onde você deveria ter entrado.

É interessante ressaltar que cada membro da fronteira exerce um papel distinto de informação, mas que em alguns aspectos apresentam divergência. A exemplo da situação descrita, o Militar da Fronteira informou que a autodeclaração de refugiado permite acessibilidade a assistência social de maneira mais ampla:

A chave para que eles possam participar dos serviços prestados pelas nossas ONGs, é **se auto declararem como: REFUGIADOS**, então a assistência social abrange de maneira ampla, provendo vagas nos abrigos, alimentação, área de lazer, o retorno a uma condição de vida digna, na modalidade mais simples possível.

O membro do Programa Estadual, ao falar sobre a entrada de venezuelanos no país, tocou no ponto que o exército na fronteira trabalha para que os

imigrantes possam ser inseridos e distribuídos para os estados, principalmente quando não passam pela triagem de documentações:

Então esse programa é o que ajuda a trazer vários venezuelanos, ele é exclusivo, tem alguns casos particulares, mas é exclusivo de imigrantes venezuelanos de maneira geral. Então eles fazem nas fronteiras, quando cruzam a fronteira de maneira irregular, no sentido de que não cruzam no posto fronteiriço, e não são cadastrados pela PF lá, então aí já é outro contexto digamos assim, por que eles poderiam acabar chegando em outros estados sem nenhum tipo de documentação, sem fiscalização, por conta de que eles cruzaram em algum trecho da fronteira, a fronteira brasileira é enorme tem muitos lugares por onde eles podem passar. Eles fazem isso por que pensam quem poderiam ser deportados, que poderiam ter algum tipo de problema na fronteira, enfim. Então poderia acontecer também dessa maneira, eles são encaminhados diretamente pelo programa de proteção, mas muitas vezes não. Então também acontece isso. Controle sobre quantos entram, o maior controle que o Estado tem, é a polícia federal.

Logo, é possível constatar que existe certo controle na entrada de imigrantes no país. No entanto, o membro do ACNUR afirma que existe muita entrada irregular, conforme visto na fala do membro do Programa Estadual, e a parte burocrática passa a ser em Boa Vista (Roraima), onde há posto de triagem. O responsável à frente do trabalho de Imigração na Polícia Federal afirma que anteriormente o pedido de refúgio era bastante solicitado, porém demorava anos:

Quando os venezuelanos começaram a vir ao Brasil, eles entravam e pediam refúgio. [...] mas devido a situação e ao número de solicitantes de refúgio, esses pedidos de refúgio eles costumavam demorar muito, eles demoravam de anos, entravam numa fila aí do Brasil inteiro.

Afirma também que existe um rol de documentos que precisam ser apresentados para a regularização, chamados de “*checklist*”, por exemplo: comprovante de filiação, que é um documento necessário e precisa ser apresentado através de certidão de nascimento, já que o Brasil é um dos poucos países do mundo que possui a filiação no próprio passaporte:

A regularização migratória desses cidadãos aqui no Brasil né de forma que a gente é tipo assim, o checklist o que, para se regularizar, precisa de um rol de documentos né? E esse rol de documentos para os venezuelanos é muito, é muito mais facilitado. Por exemplo, para você ter uma ideia: faz parte do rol para todas as regularizações de todas as pessoas a o comprovante de filiação, por exemplo, que no passaporte não traz esse dado, né? Essa informação com o nome do pai da mãe não vem no passaporte. Um dos poucos países do mundo inteiro que tem essa informação no passaporte brasileiro. Essa informação no outros países não traz. Então assim, é uma

situação de ter que comprovar. Então tem que trazer a certidão de nascimento do país de origem.

O servidor da Polícia Federal esclareceu que a certidão de nascimento é um documento que possui burocracia elevada para ser reconhecida como válida no Brasil, pois necessita passar por tradutor juramentado e por apostilamento, e que tais custos e despesas são do interessado. Em razão dessa dificuldade, foi dispensado esse requisito, necessitando apenas da cópia:

Essa certidão existe um acordo é, existe uma convenção Internacional que chama é a convenção de Haia, que traz uma forma de regularização desses documentos emitidos no exterior. Então essas certidões de nascimento ela tem que vim, apostilado do país de origem, chegando aqui, ela tem que ser traduzida por um tradutor público juramentado. Certo, essa exigência para todos os cidadãos, e para todos os países, da maioria dos países, no caso da Venezuela é dispensada essa exigência, se ele trouxer aqui uma cópia da certidão de nascimento.

A certidão apresentada sequer precisa estar no prazo de validade. Tudo isso para facilitar a inserção dos venezuelanos na sociedade e para que possam usufruir de direitos básicos e ser tratados como cidadãos com todas as garantias e direitos fundamentais. Logo, o entrevistado da Polícia Federal faz a relação entre o acesso aos direitos e aos programas e a necessidade da documentação:

Uma certidão de nascimento, mesmo sem essas exigências, não precisa traduzir, não precisa estar apostilado. É um documento de identificação, mesmo que ele esteja vencido. Então assim tem uma série de facilidades para regularização, para que essas pessoas possam ficar aqui realmente já se sintam acolhidas e ao mesmo tempo estejam documentadas para que possam é, entrar no mercado de trabalho, né, para que possam estudar, para que possa usufruir dos benefícios, na verdade é isso, porque o Brasil acolhe assim com muitos benefícios, né? Eles recebem, inclusive, é bolsa família. Eles recebem essa ajuda que teve agora na COVID, o Auxílio Emergencial, receberam, então assim, eles já podem pedir.

Conforme tratado na Seção 2, a avaliação dos pedidos de refúgio é feita pelo CONARE, que, em razão do método adotado para analisar caso a caso, tem demorado em conceder o *status* de refugiado ao solicitante, o que é reforçado com a fala da Polícia Federal, conforme se vê:

Antes, eles pediam, o refúgio que passava antes para serem analisados, né? Pelo comitê nacional de refugiados. E agora, assim que entra, já podem pedir essa residência. É uma residência temporária de 2 anos. Ao final desses 2 anos, né? É exigido apenas que eles comprovem como estão se mantendo

no Brasil e eles conseguem transformar essa temporária numa permanente, né? Essa permanente aí eles vão receber uma, dependendo. A maioria dos casos uma validade, uma carteira com validade de 9 anos ou validade indeterminada depende da idade da pessoa que pede, né?

Com essa fala, é possível compreender que há ambiguidades na implementação de políticas públicas de regularização do refúgio, visto que, para sanar a problemática de uma análise demorada e conseqüentemente concessão de refúgio tardia, foi necessário criar uma política que não substitui a política internacional, apenas mascara um problema, pois, frente à ausência dessa resposta rápida do pedido de refúgio, leva esse cidadão a ter outro *status* para que, frente à política internacional e nacional, essas pessoas não fiquem sem denominação alguma e sem direito algum. Tal política, conforme supramencionado, não substitui e também não revoga nem exclui a anterior e, por essa razão, gera a ambigüidade.

Nessa oportunidade, discutiu-se a respeito da Portaria Interministerial 19, apresentada com maior detalhe na Seção 3, a qual abriu a possibilidade de também solicitar a Residência, em razão da celeridade, o que coloca em dúvida a própria legislação, já que, para fazer o fluxo tramitar de forma mais rápida, imiscui-se de uma identidade de autodenominação, haja vista que é necessário que o declarante se denomine como refugiado ou residente.

O membro do Programa Estadual, ao ser questionado sobre o mesmo assunto em relação à solicitação de refúgio e de residência, entrou em conflito com a resposta dada pela Polícia Federal, informando ser mais fácil solicitar refúgio, o que traz para a pesquisa contradição de ideia e reforça a hipótese de que há falta de articulação entre os diversos atores, governamentais e não governamentais, envolvidos no processo de pedido e concessão do *status* de refugiado.

O imigrante venezuelano tem duas opções, quando chegar aqui no território brasileiro, ou solicitar uma permissão de residência diretamente ou solicitar um refúgio. Tem essas duas opções, a escolha entre elas vai variar fundamentalmente em função da documentação da pessoa. Porque a solicitação de refúgio precisa muito mais documentação, as pessoas quando fogem do país por conta da grave e generalizada violação dos direitos humanos como aconteceu na Venezuela, muitas vezes não levam documentação, não está em boas condições, está rasgada, está ilegível, esqueceram, perderam no caminho, o caminho é muito longo né. As vezes feito a pé, em condições complicadas, esse caminho que faz com que muitas vezes as pessoas não tenham a documentação, então por conta disso eles entram com residência, as exigências para documentação são menores. Muitas vezes tentamos, quando a pessoa chega nas condições bem precárias, é a única opção, digamos assim.

Posteriormente, o membro do Programa Estadual diz que: “solicitar refúgio é relativamente simples, a solicitação de refúgio, você pode fazê-la, é como digamos, é simples não precisa de muita documentação, burocracia para fazer a solicitação”. Constata-se, assim, que, para além dos problemas no próprio desenho da política, existem ainda dificuldades na fase de implementação, entre eles a falta de clareza na comunicação entre agentes e venezuelanos requerentes.

Ao ser questionado sobre qual solicitação (refúgio ou residência) está sendo mais pleiteada, o membro do Programa Estadual respondeu que:

Indicação: Não temos uma grande diferença entre um e outro, é mais a necessidade do momento, da documentação. Não temos uma referência se realmente eles solicitam uma coisa mais que outra. É verdade que se você vai aos dados a nacionalidade que mais solicita refúgio é a venezuelana, vamos pegar por exemplo o último relatório da OIM o último relatório sempre fala a mesma coisa.

Já a Polícia Federal, quando inquirida sobre qual solicitação está sendo mais pleiteada, responde que: “a maioria deles opta pela residência, porque a gente já resolve logo, né? Não tem que ficar todo ano renovando o protocolo”, demonstrando mais uma vez que os atores participantes do processo não possuem boa comunicação e contradizem-se em pontos importantes.

A Especialista do Tema afirmou que o CONARE demora muito para dar a resposta da análise da solicitação do refúgio e deu como exemplo o caso dos africanos que usavam de estratégias estudantis para continuar no Brasil, mas como residentes, já que o pedido de refúgio não havia sido analisado:

Indicação: Eles davam entrada na solicitação de refúgio porque eles não tinham, não tem, a documentação exigida para permanecer aqui como residente [...] Então como eles já sabiam que pra sair a análise, a resposta, que o CONARE é muito demorado, eles estavam usando como estratégia pra ficar aqui, os africanos certo, estavam usando como estratégia para ficar aqui a solicitação de refúgio, então muitos deles eram estudantes, ou então assim, tinham acabado o curso aí não tinha mais aquele vínculo estudantil, porque tem um visto pra estudante. Mas só que lá tem uma série de critérios. Pra você pedir a residência para estudante tem que ter uma carga horária mínima semanal, e aí às vezes era uma pós-graduação aí a polícia federal não aceitava. Então eu via muito como uma estratégia deles pra ficarem aqui, entrar com essa história do refúgio.

Continuou e falou sobre as solicitações, afirmando que a possibilidade de solicitação de residência, no caso de venezuelanos, veio para suprir a demora da concessão de refúgio, logo, foi considerada uma medida humanitária:

Já o venezuelano não, o venezuelano você via que era gente que saía, né, com a mão na cabeça, cheio de filhos e vinha pra cá e tava realmente no critério do refúgio. Só que como o Conare percebeu que tava tendo uma sobrecarga de solicitações de refúgio e a equipe é bem pequenininha, o que foi que eles conseguiram, é, assim, só um trabalho mesmo humanitário deles, eu achei interessante. O que foi que eles fizeram: [...] Eles publicaram uma portaria [...] que facilita a residência para os venezuelanos.

A Polícia Federal conta que no período em que ainda não há a concessão do refúgio, quando ainda é uma solicitação, o solicitante de refúgio é conhecido por “refugiando” e que recebia um protocolo que se assemelhava a um papel impresso:

É, então o solicitante de refúgio antes quando ele veio aqui pedir refúgio, ele recebia um protocolo de solicitação de refúgio, esse protocolo tinha validade de 1 ano, então todos os anos eles tinham que vir aqui renovar esse protocolo era o único documento que ele tinha. Entretanto, com esse protocolo, ele conseguia é, tirar os documentos, tirar a carteira de trabalho, ele poderia trabalhar. E aí ele podia trabalhar, eu podia fazer a fazer tudo, mas todo ano ele tinha que vim aqui renovar esse protocolo enquanto ficava esperando, né? E ele não tinha, ele não era criado para o que eles mais querem é o número do RNM. Antigamente era RNE, é o número do registro nacional migratório, é o número da carteira de estágio, número do registro dele no Brasil para sempre até morrer.

A Especialista do Tema reforçou que essa documentação para o refugiado era um problema:

[...] a documentação do refugiado, ela é uma documentação diferenciada, eles ficam andando, eu não sei se mudou certo, mas quando eu tava lá, eles andavam com um pedaço de papel, porque a solicitação de refúgio é um... e aí, olha, é um problema. Aí os bancos não reconhecem, quando eles vão num posto de saúde não reconhece, é um problema. Eles passam muito constrangimento, por causa desse documento. O residente não! O residente recebe aquela carteirinha, antigamente chamava de RNE né, aquela identidadezinha de estrangeiro. Então pra eles isso facilitava muito. Então os venezuelanos, quando chegam na polícia federal pra dar entrada como refugiado, a polícia federal já fica reconduzindo, fica dizendo, não, mas vamos entrar aqui com esse pedido de residente, e eles acabam conseguindo convencer a maioria dos venezuelanos.

[...]

Esse papel é um problema, as instituições, os funcionários públicos, pessoal não conhece aquilo ali né, e aí, é problemático mesmo, fragiliza muito a situação. Fragiliza ainda mais a situação deles.

O membro do Programa Estadual detalha o problema ora enfrentado pela documentação emitida aos solicitantes de refúgio e a dificuldade que as instituições têm de reconhecer o documento, em razão da falta de qualidade na sua emissão:

[...] bom em primeiro lugar, a documentação que viu, é legal, quem dá é a polícia federal. É verdade que temos essa dificuldade, alguns bancos não

conhecem, os bancários não tiveram contato com esse tipo de documento de pessoas imigrantes e talvez de refúgio e por conta disso não conhecem os processos, a metodologia, e pra tudo isso nosso programa também trabalha, porque a nossa terceira parte é a de fazer articulações e informações e nessa parte estamos articulando com instituições como CRAS, CREAS e muitas outras, para informar sobre a documentação, legislação, para que eles tomem conhecimento, a maior parte das pessoas, profissionais dessas áreas tenham conhecimento suficiente para conseguir encaminhar os casos da melhor forma possível, então por conta disso sim, claro temos o problema do papel, antigamente não era um documento, mas o governo federal considerou que segundo o que está acontecendo, como esse exemplo que você tá contando de que muitas pessoas consideravam que é um papel xerocado que não tinha validade nenhuma, então consideraram que também deveria ser emitido uma carteirinha de registro nacional migratório pra eles [...]

A Polícia Federal disse que essa documentação hoje está mais bem elaborada e assemelha-se à do residente, mudando apenas a cor. Afirma também que existe todo um cuidado em não caracterizar o solicitante como “refugiando” ou “refugiado”, para o proteger, visto as razões pelas quais solicitou refúgio.

Sobre a diferença de direitos entre o refúgio e a residência, o membro do Programa Estadual colaciona que, na interpretação dele, não vê muitas diferenças, ressaltando apenas o fato de que o refugiado não pode sair do país sem autorização do CONARE, a não deportação ou não extradição do refugiado:

Então claro que tem algumas particularidades, em relação a direitos, proteção o refugiado podemos pensar que está mais protegido, ele não vai ser deportado, extraditado, tem algumas condições que poderiam proteger ele. [...] Então o que acontece, é que no final das contas tem algumas pequenas diferenças, mas no dia a dia, no sentido mais técnico seria isso, no sentido do deslocamento, a dificuldade que eles enfrentam. No sentido dos direitos eles vão ter todos, os que tem os imigrantes com autorização de residência. Os refugiados na situação de refúgio mantêm os direitos garantidos, direitos básicos de ir e vir, de associação, benefícios sociais, saúde, trabalho, educação, tudo isso vai estar garantido.

A ideia é reforçada pela Polícia Federal, elencando possibilidades de direitos extra como a não deportação e a possibilidade de pedir naturalização com maior facilidade:

[...] não poderá ser deportado fora das hipóteses legais, tem assegurado os mesmos direitos dos demais imigrantes em situação regular no país. E não receberá tratamento discriminatório de qualquer natureza. Este documento garante acesso aos serviços públicos, em especial relativos à educação, saúde, previdência, assistência social. Além de emitir, de permitir a emissão CPF, CTPS. [...]

Depois que ele foi reconhecido pelo Conare como refugiado, aí ele vai se registrar aqui na polícia federal como residente, né com base no refúgio. Vai receber essa nova carteira, se esse cidadão quiser se naturalizar brasileiro, certo? Ele deveria, em tese, como cidadão da Venezuela, quisesse naturalizar brasileiro, ele deveria ter.

A Polícia Federal explica que o tempo de espera como solicitante de refúgio conta como prazo de residente no país, o que dá uma certa vantagem para quem quer solicitar naturalização, pois para solicitar naturalização no Brasil é necessário ter 4 anos de residência permanente, diferentemente do residente, que só terá o seu tempo contabilizado dentro do período em que está regulamentado:

Ele deve ter 4 anos de residência permanente no Brasil, permanente. Se ele tiver pedindo refúgio, o tempo de espera, vamos ver esses 3 anos e que durou 3 anos. Conta. Então isso é fantástico, entendeu? Porque se ele quiser, são 4 anos. Esse tempo de pedido é que vão dizer que durou 3 anos, ele só precisa mais de 1 ano como residente e ele pode pedir a naturalização. Como residente, por exemplo, da Venezuela, o tipo de residência que é concedido ao cidadão da Venezuela é temporária de 2 anos e depois é que transforma para permanente e só depois de 4 anos como permanente é que ele pode pedir naturalização. Então, assim quando eles chegam aqui, a gente oferece as 2 possibilidades, né? A maioria deles opta pela residência, porque a gente já resolve logo, né? Não tem que ficar todo ano para renovando o protocolo, aguardando, acontece também. E de pessoas que pedem o refúgio durante o pedido, durante enquanto está aguardando o pedido eles casam ou têm um filho brasileiro? Então eles já passam a ter outra condição, a de residência.

Encerrando a apresentação dessa categoria, é importante destacar os pontos que tocam a dificuldade de concessão de refúgio pelo CONARE, o que traz insegurança em relação ao próprio *status* que o venezuelano terá aqui, já que dependerá da documentação que o solicitante tem, e não do que está definido no instituto jurídico, visualizando mais uma vez a ambiguidade nas políticas de concessão de refúgio.

Além disso, as bases de dados internacionais disponibilizadas pelo ACNUR são imprecisas e, apesar de constar os deslocamentos reais, não apresentam com fidelidade os dados de adquirentes de refúgio, principalmente porque existe uma classificação em que contabiliza e monitora o número de refugiados, de deslocados internos, solicitante de refúgio e apátrida, logo, quando o solicitante de refúgio, solicita residência exatamente pela ambiguidade existente, ele deixa de estar na classificação de refugiado e existe uma problemática impossível de mensurar, pois ele não apenas perde a proteção internacional, mas também desconfigura a base de dados da ACNUR.

4.4 Situação/Suporte Pós-Chegada

Essa categoria tem o intuito de demonstrar o acompanhamento dos imigrantes venezuelanos no processo de inserção social, seja durante a espera da concessão do refúgio ou residência, ou após a concessão, no intuito de compreender se as políticas desenhadas estão em acordo com a realidade dos solicitantes, na busca de entender se sua implementação está sendo eficaz.

Ao ser questionado sobre o suporte dado aos imigrantes venezuelanos, o membro do ACNUR informou que existe um acompanhamento e processo de interiorização para amparar os imigrantes, que consiste em 4 modalidades distintas, sendo integração local, indígena, familiar e entre abrigos:

O Processo de interiorização consiste em 4 modalidades: de integração, integração local também com outros parceiros, a casa museu com aulas de português, cursos profissionalizantes feito pelas organizações daqui como jesuítas e calistas, Unicef e pirilampos. Sempre fazem cursos profissionalizantes voltados pra integração local. A casa museu atua na questão indígena, e também a questão de interiorização. A OIM voltada para inclusão familiar, a escolha voluntaria de algum imigrante que tem interesse de encontrar algum familiar ou algum amigo em outro estado do Brasil se a pessoa tem possibilidade de acolher essa pessoa por pelo menos 3 meses. A gente também tem a iniciativa do ACNUR que é voltada para interiorização entre abrigos, tem o centro de interiorização chamado de centro de interiorização são João 5 que são pessoas interessadas em viajar, então todas as pessoas que estão ali vão ser interiorizadas em algum momento.

O membro do ACNUR também explicou que, para inserção no mercado de trabalho, o exército é responsável por facilitar a comunicação entre o empregador e o empregado, possibilitando meios para entrevista e fazendo uma busca de perfis de cada empregado e de empregos disponíveis:

Então abrem o processo e já estão em checagem médica, vão provavelmente encontrar um familiar ou um amigo dentro desse abrigo. Fica esse fluxo de pessoa e também na modalidade de trabalho e do Acnur voltado pra saída para o mercado de trabalho. O Acnur tem os critérios para cada um respeitando a particularidade, tem os que recebem pessoas PCD, com filhos, só mulheres solteiras, famílias e também tem a modalidade apoiada pelo exército. O exército faz a comunicação com o empregador, e faz a facilitação do processo de entrevista, então tem um equipe voltada para interiorização no mercado de trabalho onde a gente faz uma busca ativa nos abrigos pelas pessoas que se encaixam nos perfis solicitados ai manda para a empresa que faz a entrevista, e a gente começa toda uma logística para apoiar e selecionar, além de enviar até a cidade do destino que eles foram

contratados, porém tudo isso é verba do governo federal e das agências por meio dos doadores e tudo mais.

O membro do Programa Estadual comentou que possuem controle sobre dar continuidade ao acompanhamento dos imigrantes, porém, apenas àqueles os quais buscaram auxílio do Programa, mantendo assim um banco de dados:

A gente tem nosso sistema próprio e dentro desse cadastramos as pessoas e cadastramos todos os anos, mas essa pessoa pode chegar com uma solicitação, hoje ela está aqui, fazemos a regularização migratória dela, ela consegue seus documentos, mas depois essa pessoa pode ir pra outra cidade ou estado, não entrar mais em contato com a gente, e nós não temos controle sobre esse número. Os nossos números quanto aos atendimentos, a quantas pessoas vem, nós temos um controle, mas quantas pessoas temos aqui no estado é mais complicado. Aí a PF e também o observatório das migrações de São Paulo, eles que fazem as pesquisas e alimentam sua base de dados e conseguem triangular tudo isso da melhor maneira atualmente.

O Voluntário 1 comentou que, ao auxiliar venezuelanos em situação vulnerável, não percebeu o interesse do governo por essas pessoas e que só obtiveram algum tipo de sensibilidade quando houve denúncia sobre a situação em que estavam, situação essa que feria a dignidade da pessoa humana, vivendo de forma degradante, desumana.

[...] porque pra você ter ideia, o lugar que eles estavam dormindo era a esgoto aberto, os quatinhos, queria que você visse, dava dó e piedade e eles pagavam pra dormir lá, se não me engano na época era 15 reais por pessoa por noite, se tinha pessoa ou 4 ou 5 pessoas eles pagavam por noite e o recurso que eles tinham era pedir na rua. E aí quando eu cheguei lá estava a mídia e a OAB com a prefeitura recolhendo esse pessoal.

Continuou assentindo na dificuldade de acesso a medicações, visto que o governo não contribui com nenhum incentivo ou facilita que pessoas com comorbidades tenham acesso a tratamentos com acompanhamento contínuo e que o SUS (Sistema Único de Saúde) não supria com eficiência para esse público mais vulnerável e estrangeiro:

Olha, essa é outra família que está morando aqui perto (mostrando a foto). Esse rapaz é esquizofrênico, o pai dele era geólogo, a mãe costureira e o irmão mais novo blogueiro e é uma dificuldade pra tratar esse rapaz, porque aqui o pessoal não ajuda, eu cheguei a pagar consulta particular pra psiquiatra pra ele ter direito a uma receita, inclusive ele já tá sem psiquiatra faz um tempo porque é uma das coisas interessantes nos venezuelanos, alguns... porque tem alguns que tentam se aproveitar, outros não. Eles por exemplo, tem vergonha de pedir, eles passam por algumas necessidades,

mas eles não falam. [...] ele já é maior de idade, o pai dele é velho, idoso e a esposa também, então as vezes ele trabalha como ajudante de pedreiro pra poder levar o sustento pra dentro de casa, pagar aluguel e ele já não consegue fazer isso, ninguém quer dar trabalho pra idoso, o filho esquizofrênico a mãe tem que ficar em casa pra cuidar dele, então é difícil pra eles. [...]

Também fala sobre a dificuldade em relação à educação, pois, para realizar matrícula de crianças oriundas da Venezuela, era necessário realizar apostilamento de documentações, que possuem um custo que o governo não disponibiliza.

Além disso, fala sobre a dificuldade de adaptação do paladar, assim como todos os entrevistados venezuelanos expuseram, citando inclusive “arepa”, uma comida local que no Brasil não existe.

Butler e Spivak (2009, p. 65, tradução nossa) afirma que: “O Estado deriva sua legitimidade da nação, o que significa que as minorias nacionais que não se qualificam para ‘pertencer à nação’ são consideradas habitantes ‘ilegítimos’”.

Logo, o histórico de pertencimento cultural acaba, por vezes, sendo esquecido como identidade de um povo e tornando processos de adaptação dificultosos e burocráticos, desde a saúde e educação e até o estilo alimentar, o que, para Butler e Spivak (2009), expressa que o meio para se ter um novo tipo de pertencimento, que venha a incluir a sociedade minoritária, descartada, seja renunciar ao léxico tradicional Estado-nação. Por meio disso, criar-se-ia um novo léxico para demonstrar uma série de privação de direitos oriunda de pertencimentos locais. Problemática essa que não será sanada nesta pesquisa, no entanto, importantíssima para o conhecimento.

Retornando à questão de auxílios governamentais, percebe-se que, apesar de existirem diversos órgãos e instituições envolvidas no processo de adaptação, integração e acompanhamento, as políticas públicas inerentes ao tema deixam a desejar e demonstram que a política pública é desenhada em desacordo com a realidade dos solicitantes, de forma que as exigências, a complexidade e a morosidade do processo acabam por privar os requerentes de seus direitos. Para além dos problemas no próprio desenho da política, existem ainda dificuldades na fase de implementação, como a desarticulação entre os diversos atores, governamentais e não governamentais, envolvidos no processo de pedido e concessão do *status* de refugiado e dificuldades práticas, como a clareza na comunicação entre agentes e venezuelanos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objeto de pesquisa temas referentes às políticas públicas de acesso, migração e refúgio de cidadãos venezuelanos no Brasil e como objetivo central a identificação dos entraves e ambiguidades dessas políticas que têm provocado violações aos direitos humanos, demora e insegurança jurídica a esses imigrantes.

Cada uma das seções elaboradas nesta dissertação foi dedicada a cumprir um dos objetivos traçados inicialmente. Dessa forma, a seção 2 trouxe a evolução histórica e conceitual de refúgio, identificando normativas internacionais e brasileiras para refugiados.

No que diz respeito à proteção jurídica, o refúgio no Brasil está presente na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, que consigna os direitos e garantias fundamentais, individuais e coletivos, sendo um meio para que a nação acolhedora possibilite o resguardo dos seres humanos que não obtiveram proteção em suas nações de origem.

Com a ampliação que favorecia a entrada de refugiados no território brasileiro, o país se destacou dos demais da América do Sul, permitindo que as diretrizes de uma sociedade igualitária, humanitária e solidária viessem à tona, com o intuito de promover o bem sem nenhum tipo de discriminação, podendo, assim, observar que o texto constitucional não só dita sobre os direitos humanos, mas também sobre o acolhimento humanitário, por meio da concessão de asilo político, trazendo as bases para o refúgio.

A Lei 13.445/17, conhecida como nova lei de migração, permite não só uma maior benevolência dos direitos humanos e sociais, mas também garante uma mobilidade maior no território brasileiro, apesar de não ser específica para o refugiado, já que a lei 9.474/73 já cumpre bem esse papel, e foi necessária em razão de existirem outros fluxos migratórios não oriundos do refúgio.

É importante mencionar que o ACNUR, o CONARE, a Polícia Federal e entidades da sociedade civil, especialmente a Cáritas Arquidiocesana, desempenham um grande papel na efetivação da proteção aos refugiados, sendo o ACNUR, agência ligada à ONU, ligado às análises dos pedidos de solicitação de refúgio juntamente com o CONARE, que emite o reconhecimento ou negativa do pedido. A Polícia Federal age como órgão fiscalizador nas fronteiras e emissor de documentação que

legaliza os imigrantes no Brasil, e, por fim, a Cáritas, atua no acolhimento humanitário dos imigrantes, não esquecendo as ONGs e a sociedade civil, que desempenham papéis importantíssimos na acolhida humanitária.

Por meio da terceira seção, foi preenchido o objetivo relacionado a traçar alguns contornos sobre a crise da Venezuela, identificando fatores que têm impulsionado a imigração massiva de seus cidadãos e apresentar os perfis dos imigrantes que têm o Brasil e a Colômbia (maior receptor de refugiados venezuelanos) como destino. A seção trata ainda das políticas de concessão de refúgio nos dois países.

Em resposta à crise política, econômica e humanitária da Venezuela, emigrar deixou de ser uma opção e se tornou uma necessidade. O Brasil foi o país escolhido por muitos venezuelanos. A proximidade geográfica e alguns benefícios, como o respeito aos direitos humanos, supermercados com suprimentos essenciais para abastecer uma família, água potável, medicamentos, entre outros, permitiriam que muitos emigrantes pudessem recomeçar suas vidas no Brasil.

A participação do Estado colombiano também é efetiva na recepção de refugiados venezuelanos, com estatuto temporário, porém voltado exclusivamente a atender à demanda, instituindo maneiras de permitir que o refúgio se torne mais prático e aparentemente menos burocrático, compreendendo a real situação do solicitando e o acolhendo, um dos motivos que o leva a ser o país que mais recebe venezuelanos.

A Colômbia se destaca pois através de diversas ações, com parcerias com órgãos da sociedade, nacional e internacional, busca garantir que os venezuelanos tenham acesso aos direitos básicos, que lhes foram recusados em sua terra. Um exemplo foi a criação do RAMV, que serviu como insumo de uma política para atender questões humanitárias, e que torna a Colômbia um dos principais destinos para os venezuelanos. Sendo um exemplo das diversas políticas públicas que foram construídas embasadas nas de outros países que passaram por situações similares e hoje tem sido bem aplicada pelo governo colombiano.

A Colômbia se torna referência, motivo pelo qual interessou ao trabalho estudar um país latino-americano, pois através de suas políticas, é possível conhecer mecanismos para trazer celeridade as solicitações de refúgio e inserção do refugiado no território nacional e sanar as ambiguidades legislativas que cerceiam as políticas públicas do Brasil.

Na sequência, a seção 4 cuidou de abordar o último objetivo específico, o qual se relaciona com a identificação – por meio do desenho da política, entrevistas e análise de contexto – dos elementos que dificultam a concessão de refúgio para venezuelanos no Brasil.

Apesar da existência de norma supralegal que traz a proteção do refugiado, a morosidade na análise dos casos por parte do CONARE e, conseqüentemente, da concessão de refúgio, faz com que se lance mão da Portaria Interministerial n. 19, de 23 de março de 2021, que dispõe sobre a autorização de residência no Brasil. No entanto, apesar de a residência temporária ser uma medida eficaz no que tange à garantia de direitos humanos, é uma medida pouco incipiente que traz ambigüidades às normas internas e internacionais, visto ela ser uma norma infralegal, podendo a qualquer momento ser revogada.

Além disso, as falas dos entrevistados demonstram que, mesmo se considerando refugiados e reunindo os requisitos para sua solicitação, por vezes escolheram a política da residência temporária em razão, exclusivamente, da facilidade na concessão.

Aqui, cabe retomar cada uma das hipóteses inicialmente definidas, avaliando sua confirmação ou não. A primeira delas era que o principal entrave para que os venezuelanos consigam o *status* de refugiados é que a política pública é desenhada em desacordo com a realidade dos solicitantes, de forma que as exigências, a complexidade e a morosidade do processo acabam por privar os requerentes de seus direitos. Essa hipótese restou comprovada, uma vez que, quanto à realidade dos solicitantes, foi possível verificar que os venezuelanos chegavam ao Brasil sem nenhuma instrução de como proceder para ingressar de forma regular no país, descobrindo meios por vezes na fila de espera no posto da Polícia Federal na fronteira. Quanto às exigências e à complexidade dessas exigências, foi possível visualizar na documentação solicitada para o solicitante de refúgio e para o solicitante de residência, que traziam diferenças nos pedidos. Quanto à morosidade, foi possível constatar que a criação da Portaria Interministerial 19/2021, que concede a residência aos venezuelanos, foi uma medida humanitária para sanar a demora existente nas análises e concessões de pedido de refúgio, outrora também constatada na fala dos entrevistados dessa pesquisa e também das próprias fontes do CONARE que apresentavam vagarosidade.

A segunda hipótese apostava que, para além dos problemas no próprio desenho da política, existem ainda dificuldades na fase de implementação, como a desarticulação entre os diversos atores, governamentais e não governamentais, envolvidos no processo de pedido e concessão do *status* de refugiado e dificuldades práticas, como a clareza na comunicação entre agentes e venezuelanos requerentes, além de ambiguidades legislativas. Esta hipótese, no quesito desarticulação dos membros envolvidos no processo de concessão de refúgio e dificuldade na clareza de comunicação, foi comprovada nas entrevistas semiestruturadas realizadas, nas quais se verificou contradições nas falas, principalmente quando a realidade exposta pelos órgãos e instituições participantes diferia da apresentada pelos venezuelanos que vivenciaram os contextos questionados. Em relação à ambiguidade legislativa, é possível vislumbrar que, em razão de uma política internacional ser falha na celeridade, criou-se uma medida alternativa de âmbito nacional, com possibilidade de revogação futura, apenas para sanar um problema de outra política, ao invés de resolvê-la, deixando duas legislações vigentes ao mesmo tempo e dando poder de escolha para pessoas que sequer têm o conhecimento de aplicabilidade de direitos em território nacional e optam indiretamente por perder a proteção internacional, motivadas pela agilidade na concessão de um direito que é sobreposto, além disso, o ACNUR contabiliza os refugiados em seu relatório e nesse documento ele não contabiliza os venezuelanos como refugiados, ele faz uma separação em relação a divergência de conceito, logo, muitos que poderiam ser considerados refugiados não são, exatamente pelos entraves que acabam fazendo com que optem por outro caminho, impactando diretamente contabilização feita pelo ACNUR, e consequentemente na proteção dada à essas pessoas (o que não é possível mensurar).

Apesar das limitações encontradas, como as restrições impostas pela pandemia de covid-19 ou a dificuldade para a realização de entrevistas com venezuelanos, os resultados desta pesquisa trouxeram importantes contribuições, pois revelam que, apesar dos avanços das políticas públicas de acesso a imigrantes, novas estratégias devem ser traçadas para diminuir as ambiguidades em relação às políticas de refúgio e residência.

Como agendas futuras de pesquisa, a partir dos resultados aqui levantados, sugere-se: i) uma investigação sobre os impactos causados aos imigrantes em razão da opção, forçada pelas circunstâncias, de solicitação de

residência e não de refúgio; ii) uma avaliação do programa estadual de apoio aos refugiados; e iii) um estudo no campo do Direito e políticas públicas sobre as necessárias alterações legais para sanar as ambiguidades legislativas sobre a política de refúgio no Brasil.

Por fim, espera-se que esta e outras investigações acadêmicas, somadas à pressão da sociedade civil, contribuam para uma movimentação positiva com mudanças no cenário nacional, formando agenda de reforma da política pública que proporcione o pleno exercício dos direitos humanos para refugiados no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Carlos. Refugiados: definição e cláusulas de exclusão. **Revista FMU Direito**, São Paulo, ano 24, n. 32, p. 53-80, 2010.

ACHIUME, Tendayi. Syria, Cost-Sharing and the Responsibility to Protect Refugees. **100 Minnesota Law Review**, n. 687, 2015. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2316562>. Acesso em: 10 out. 2020.

ACNUR BRASIL. Fluxos mistos e o papel do ACNUR de assegurar os direitos dos refugiados. **Guia de fontes em ajuda humanitária**, 2016. Disponível em: <https://guiadefontes.msf.org.br/fluxos-mistos-e-o-papel-do-acnur-de-assegurar-os-direitos-dos-refugiados/>. Acesso em: 13 out. 2020.

ACNUR. **ACNUR no Brasil**. [20--]. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

ACNUR. **Conselhos e comitês no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/conselhos-e-comites-no-brasil/>. Acesso em: 25 abr. 2022.

ACNUR. **Convenção de 1951**. 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>. Acesso em: 23 dez. 2020.

ACNUR. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

ACNUR. **Declaração de Cartagena**. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

ACNUR. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues>. Acesso em: 10 nov. 2020.

ACNUR. **Histórico**. [2019]. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/historico/#:~:text=Seu%20trabalho%20tem%20com%20base,afetadas%20pela%20Segunda%20Guerra%20Mundial>. Acesso em: 21 nov. 2022.

ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios Para a Determinação da Condição de Refugiado**. 2011. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_de_termina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

ACNUR. **Perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil**: subsídios para elaboração de políticas. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/06/Resumo-Executivo-Versa%CC%83o-Final-Alterada.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

ACNUR. **Refugiados y migrantes venezolanos en Colombia (Octubre de 2020)**. 2021. Disponível em: https://www.acnur.org/op/op_fs/601ef5f94/refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-colombia-octubre-de-2020.html. Acesso em: 21 nov. 2022.

AFP. Queda do petróleo em 2014 marcou início da crise da Venezuela. **IstoÉ**, 2016. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/queda-do-petroleo-em-2014-marcou-inicio-da-crise-da-venezuela/>. Acesso em: 5 dez. 2021.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. *In*: ARAÚJO, Nadia de. **Direito Internacional privado: teoria e prática brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 155-167.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei 9474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. *In*: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 156.

ARNAIZ, Graciano González R. La condición de extranjero del hombre (Apuntes para una ética de la diferencia). **LOGOS: Anales del Seminario de Metafísica**, Madrid, v. 32, p. 121-141, 1998.

ASANO, Camila; TIMO, Pétalla Brandão. A nova Lei de Migração no Brasil e os direitos humanos. **Heinrich Böll Stiftung**, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos#_edn7. Acesso em: 6 abr. 2022.

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a Proteção Internacional dos Refugiados**. 2006. 178 p. Monografia (Conclusão do XX Curso Superior de Polícia) – Escola Superior de Polícia, Brasília, 2006.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas américas**. Brasília: Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf. Acesso em: 13 out. 2020.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Das diferenças entre os Institutos Jurídicos do Asilo e do Refúgio**. Brasília: IMDH, 2006. Disponível em: https://www.migrante.org.br/migrante/?option=com_content&view=article&id=133:das-diferencas-entre-os-institutos-juridicos-do-asilo-e-do-refugio&catid=87&Itemid=87. Acesso em: 20 nov. 2021.

BASTOS, Julia Pedroni Batista; OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela em crise: o que mudou com Maduro. **Derecho y Cambio Social**, 2018. Disponível em: https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/VENEZUELA_EM_CRISE.pdf. Acesso em: 7 dez. 2021.

BBC. **Maduro vence eleição em meio a acusações de manipulação do pleito e boicote da oposição.** 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-44192653>. Acesso em: 26 nov. 2021.

BBC. **Quais são os países com as maiores reservas de petróleo e por que isso não é sempre um sinal de riqueza.** 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47795371>. Acesso em: 7 dez. 2021.

BOURDIEU, Pierre. Prefácio. *In*: SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade.** São Paulo: Edusp, 1998. p. 9-12.

BRASIL. Brasil é o quinto país que mais recebe venezuelanos, aponta debatedor. **Agência Senado**, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/02/brasil-e-o-quinto-pais-que-mais-recebe-venezuelanos-aponta-debatedor>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 9.285**, de 15 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9285-15-fevereiro-2018-786170-normape.html#:~:text=EMENTA%3A%20Reconhece%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de,na%20Rep%C3%BAblica%20Bolivariana%20da%20Venezuela>. Acesso em: 4 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 9.199**, de 20 de novembro de 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9199-20-novembro-2017-785772-publicacaooriginal-154263-pe.html>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 73.332**, 19 de dezembro de 1973. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/114865/decreto-73332-73>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Estatuto do Refugiado**, de 22 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.474**, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.474%2C%20DE%2022,1951%2C%20e%20determina%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Diretriz Ministerial nº 03/2018**, de 28 de fevereiro de 2018. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida/arquivos/diretriz-no-3_operacao-acolhida.pdf. Acesso em: 4 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **CONARE**. Brasília: MJSP, 2020. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Portaria Interministerial Nº 9**, de 14 de março de 2018. Disponível em:
<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%C2%BA%209,%20DE%2014%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202018.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 466, de 12 de dezembro de 2012. Aprova as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 de junho de 2012. Disponível em: <http://bit.ly/1mTMIS3>. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Imigração Venezuelana-Roraima**: evolução, impacto e perspectivas. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10418/1/Imigracao_Venezuela_Roraima.pdf. Acesso em: 4 dez. 2022.

BRASIL. Portal de Imigração. **Portaria Interministerial n. 19**, de 23 de março de 2021. Disponível em:
https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_MJSP.MRE_N%C2%BA_19_DE_23_DE_MAR%C3%87O_DE_2021.pdf Acesso em: 4 dez. 2022.

BRASIL. Refúgio. **Polícia Federal**, [20--]. Disponível em:
<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/refugio>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Resolução normativa 126**. Disponível em:
<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>. Acesso em: 4 dez. 2022.

BRASIL. **Resolução Normativa n. 97**. Disponível em:
<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em: 4 dez. 2022.

BUTLER, Judith; SPIVAK, Gayatri. **Quiénle canta al Estado-Nación?** Buenos Aires: Paidós, 2009.

CAMINHOS DO REFÚGIO. **Casa de Passagem Terra Nova**. 2014. Disponível em:
<https://caminhosdorefugio.com.br/tag/casa-de-passagem-terra-nova/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CARITAS. Disponível em: <http://caritas.org.br/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

CARVALHO, Júlio Marino de. **Asilo Político e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CARVALHO, Reginaldo Pereira de. **O petróleo e a crise econômica venezuelana**: impactos socioeconômicos na zona de fronteira Brasil-Venezuela no período de 2008 a 2015. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia) – Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2017. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFRR-6_b4173f517ca75a4af3db4f040a9fe009. Acesso em: 3 dez. 2021.

CASANOVA, Aracelis Camacho de. Migración y Estado: el caso de Panamá. *In*: LORETO CORREA, Vera (Ed.). **La migración intrarregional en América Latina: sociedad, legislación y desafíos en un mundo complejo**. Medellín: Ediciones UNAULA, CLACSO, UNVM, 2020. p. 82.

CASTEDO, Antía. Crise na Venezuela: O que muda com o apoio de 42 países ao autoproclamado presidente Juan Guaidó. **BBC**, [s.l.], 9 fev. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47162680>. Acesso em: 28 nov. 2021.

CASTRO, Maolis; SINGER, Florantonia. Chavismo deixa rastro de corrupção em duas décadas. **El País**, 6 jan. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/05/internacional/1546722599_121018.html. Acesso em: 28 nov. 2021.

CHAGAS, Vivianne. **Venezuela: uma economia sancionada**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais Estudos Sul-Americanos) – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2019.

CHARLEAUX, João Paulo. Qual a diferença entre refugiado, asilado e migrante. **Nexo Jornal**, 2015. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2015/12/21/Qual-a-diferen%C3%A7a-entre-refugiado-asilado-e-migrante_. Acesso em: 1 abr. 2022.

CLEMENTE JR, Sergio dos S. Estudo de Caso x Casos para Estudo: esclarecimentos acerca de suas características. **Anais do VII Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul**, Caxias do Sul, 2012.

CNBB. **Cáritas**. [20--]. Disponível em: <https://www.cnbbo2.org.br/organismos/caritas/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CNN. **Venezuela é o segundo país com maior número de deslocados e refugiados no mundo**. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/venezuela-e-o-segundo-pais-com-maior-numero-de-deslocados-e-refugiados-no-mundo/>. Acesso em: 6 abr. 2022.

COLÔMBIA. **Estatuto Temporal de Protección para Venezolanos (EPTV)**. 2021. Disponível em: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ActualizaciC3B3n_Q26A_ETPV.pdf. Acesso em: 1 dez. 2021.

COLÔMBIA. **Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela**: Consejo Nacional de Política Económica Y Social. 2018b. Disponível em: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>. Acesso em: nov. 2021.

COLÔMBIA. Grupo intergencial sobre flujos migratórios mixtos. **Reporte Repuesta Operacional nº01**. 2018a. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/66717>. Acesso em: 1 dez. 2021.

COLÔMBIA. Ministerio del Trabajo. **Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización- PEPFF**. [20--]. Disponível em: <https://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/movilidad-y-formacion/grupo-de-gestion-de-la-politica-de-migracion-laboral/pepff>. Acesso em: 1 dez. 2021.

COLÔMBIA. Resolución 1220 de 2016. **Diario Oficial**, n. 49.963, 12 ago. 2016. Disponível em: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_1220_2016.htm. Acesso em: 1 dez. 2021.

CONARE. Dados sobre refúgio no Brasil. **ACNUR**, 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em: 5 abr. 2022.

COTINGUIBA, G. C. **Imigração haitiana para o Brasil: a relação entre trabalho e processos migratórios**. 2014. 155f. Dissertação (Mestrado em História e Estudos Culturais) – Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2014.

CREVILARI, Vinicius. Crise na Venezuela faz crescer o número de refugiados no Brasil. **Jornal da USP**, 2017. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/crise-na-venezuela-faz-crescer-o-numero-de-refugiados-no-brasil/>. Acesso em: 6 abr. 2022.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Org.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41.

FACUNDO, Matheus. Voluntário abriga 40 refugiados venezuelanos no Ceará. **G1**, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/09/30/voluntario-abriga-40-refugiados-venezuelanos-em-imovel-na-grande-fortaleza-grupo-ja-tem-primeiro-recem-nascido.ghtml>. Acesso em: 10 abr. 2022.

FREITAS, Cinthia; RIBEIRO, Germano. Cerca de 40 refugiados venezuelanos vivem em situação precária em Fortaleza, denuncia OAB. **G1**, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/05/22/cerca-de-40-refugiados-venezuelanos-vivem-em-situacao-precaria-em-fortaleza-denuncia-oab.ghtml>. Acesso em: 24 out. 2020.

GUITARRARA, Paloma. Migração. **Brasil Escola**, [20--]. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/tipos-migracao.htm>. Acesso em: 21 nov. 2022.

GUWZYNSKI JUNIOR, Floriano. Hipólito da Costa e as independências na América Espanhola: o caso venezuelano. **Revista Oficina do Historiador**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, dez. 2010. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/oficinadohistoriador/article/view/7568>. Acesso em: 25 nov. 2021.

HOLLIFIELD, James. The Politics of International Migration: how can we “bring the State back in”? *In*: BRETTELL, Caroline; HOLLIFIELD, James (ed.). **Migration Theory: talking across disciplines**. New York: Routledge, 2000. p. 137-175.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Relatório Mundial 2020**. Nova York: HRW, 2020. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/world-report/2020/country-chapters/336670>. Acesso em: 29 nov. 2021.

JACOBSEN, Karen. Factors influencing the policy responses of host governments to mass refugee influxes. **International Migration Review**, v. 30, n. 3, p. 655-678, 1996.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

KANT, Immanuel. **A Paz perpétua e outros opúsculos**. Trad. Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, 1995.

KOLBE, Athena R. *et al.* Mortality, Crime and Access to Basic Needs before and after the Haiti Earthquake: A Random Survey of Port-Au-Prince Households. **Medicine, Conflict and Survival**, v. 26, n. 4, p. 281-297, out. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1080/13623699.2010.535279>.

KRUSE, Tulio. Venezuelanos em Roraima enfrentam desemprego e falta de acesso à educação. **Veja**, 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/venezuelanos-em-roraima-enfrentam-desemprego-e-falta-de-acesso-a-educacao/>. Acesso em: 20 nov. 2022.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos**; um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota. O regime internacional do clima e a proteção aos “refugiados climáticos”: quais desafios da COP 21? **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 52-77, 2016.

MEJÍA, William; QUINTERO, Vanessa. **Migrações Venezuelanas: Exodo Venezuelano a Colombia**. São Paulo: Unicamp, 2018. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig_venezuelanas/migracoes_venezuelanas.pdf. Acesso em: 1 dez. 2021.

MELLO, Michele de. Dois anos de autoproclamação de Juan Guaidó: o que mudou na Venezuela? **Brasil de Fato**, 16 fev. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/02/16/dois-anos-de-autoproclamacao-de-juan-guaido-o-que-mudou-na-venezuela>. Acesso em: 26 nov. 2021.

MENEGUETTI, Luciano. **A Nova Lei de Migrações (Lei n. 13445/2017), a Revogação do Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/180) e uma importante mudança de paradigma**. 2017. Disponível em: <http://esdp.net.br/a-nova-lei-de->

migracoes-lei-n-13-4452017-a-revogacao-do-estatuto-do-estrangeiro-lei-n-6-8151980-e-uma-importante-mudanca-de-paradigma/. Acesso em: 20 nov. 2020.

MEYERS, Eytan. Theories of International Immigration Policy: A Comparative Analysis. **International Migration Review**, v. 34, n. 4, p. 1.245-1.282, 2000.

MILESI, Rosita. **Refugiados: Realidade e Perspectivas**. Brasília: Loyola, 2003.

MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Atores e ações por uma Lei de refugiados no Brasil. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 31.

MORRE aos 55 anos Hugo Chávez, presidente da Venezuela. **G1**, 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/03/morre-aos-58-anos-o-presidente-da-venezuela-hugo-chavez.html>. Acesso em: 5 dez. 2021.

OIM. Organização Internacional para as Migrações. **About migration**. 2020. Disponível em: <https://www.iom.int/about-migration>. Acesso em: 2 dez. 2022.

OLIVEIRA, Carmelita Angélica Lacerda Brito de. **A condição jurídica dos imigrantes venezuelanos no Brasil e as políticas públicas adotadas pelo Governo Brasileiro em Boa Vista-RR**. 2019. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/40647>. Acesso em: 26 nov. 2021.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/carta-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 15 out. 2020.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

OSPINA, Andreas Mariano Althoff. Colombia necesita una ley de refugiados. **Asuntos: Legales**, 2020. Disponível em: <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/andreas-mariano-althoff-ospina-3046792/colombia-necesita-una-ley-de-refugiados-3046788>. Acesso em: 10 out. 2022.

PAULINO, Nicolas. Solicitações de refúgio no Ceará caem 81% em 2020, mas pelo menos 17 imigrantes chegam na pandemia. **Diário do Nordeste**, 2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/solicitacoes-de-refugio-no-ceara-caem-81-em-2020-mas-pelo-menos-17-imigrantes-chegam-na-pandemia-1.3101225>. Acesso em: 5 abr. 2022.

PEREIRA, Wagner Pinheiro. A revolução bolivariana e a Venezuela de Hugo Chávez: história e interpretações (1999-2013). **Revista Eletrônica Tempo Presente**, 2014. Disponível em: http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5877

:a-revolucao-bolivariana-e-a-venezuela-de-hugo-chavez-historia-e-int. Acesso em: 7 dez. 2021.

PIOVESAN, F. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. *In*: ALMEIDA, G. A.; ARAÚJO, N. **O Direito Internacional dos Refugiados**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

PORTO ALEGRE. **Decreto Nº 18.815**, de 10 de outubro de 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/portoalegre/decreto/2014/1881/18815/decreto-n-18815-2014-institui-o-comite-municipal-de-atencao-aos-imigrantes-refugiados-apatridas-e-vitimas-do-trafico-de-pessoas-no-municipio-de-porto-alegre-e-revoga-o-decreto-n-13717-de-8-de-maio-de-2002>. Acesso em: 20 nov. 2020.

PORTUGAL. Procuradoria Geral da República. **Declaração e programa de ação de Viena**. 1993. Disponível em: http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/declaracao_e_programa_acao_viena.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

QUIROZ, Nahyr González. Permiso Especial de Permanencia para Venezolanos (PEP). **Risk Consulting Global Group**, 1 jul. 2020. Disponível em: <https://www.riskglobalconsulting.com/blog/permiso-especial-de-permanencia/>. Acesso em: 1 dez. 2021.

REINHART, C.; WICKHAM, P. Commodity prices: cyclical weakness or Secular decline? **IMF Staff papers**, v. 41, n. 2, 1994.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Nº 49.729, de 22 de outubro de 2012. **DOE**, n. 204, 23 out. 2012. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2049.729.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

RODRIGUES, Alex. Brasil reconhece situação de refugiado a 7.786 venezuelanos. **Agência Brasil**, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2020-09/brasil-reconhece-situacao-de-refugiado-7786-venezuelanos>. Acesso em: 6 abr. 2022.

RODRIGUES, João Pedro. **Hiperinflação em curso**: um estudo de caso sobre a Venezuela. 2019. 40 f. Dissertação (Bacharelado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/11698>. Acesso em: 28 nov. 2021.

RODRIGUES, Viviane Mazine. Haitianos: Migrantes ou refugiados ambientais no Brasil. **Anais do Colóquio Internacional de Mobilidade Humana e Circularidade de Ideias**, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/index.php/lemm/article/view/12591>. Acesso em: 5 dez. 2022.

RODY, Gustavo Carino. Entenda os motivos da Crise na Venezuela. **Guia do estudante**, 2017. Disponível em:

<https://guiadoestudante.abril.com.br/blog/atualidades-vestibular/entenda-os-motivos-da-crise-na-venezuela/>. Acesso em: 27 nov. 2021.

SABINO, Marco A.; ABIAD, Pablo. Crise do Mercosul: Presidência pro tempore da Venezuela. **Desenvolvendo Ideias Llorente&Cuenca**, Buenos Aires-São Paulo, 2016. Disponível em: https://ideasbr.llorenteycuenca.com/wp-content/uploads/sites/8/2016/09/160913_DI_inf_Mercosul_BR.pdf. Acesso em: 5 dez. 2021.

SANTORO, Luiza Elena Barroso. **O desenvolvimento econômico da Venezuela no governo de Hugo Chávez – 1999-2007**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/5157/1/LEBSantoro.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2021.

SÃO PAULO. **Lei Nº 16.478**, de 8 de julho de 2016. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16478-de-08-de-julho-de-2016>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SEELKE, Clare Ribando. **Venezuela: Overview of U.S. Sanctions**. Washington, D.C.: CRS, 2020. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10715>. Acesso em: 26 nov. 2021.

SILVA, Edna Lucia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância (LED) da UFSC, 2000.

SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; COSTA, L. F. L.; MACEDO, M. **Refúgio em Números**. 6. ed. Brasília: OBMigra, 2021. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorios_conjunturais/2020/Ref%C3%BAgio_em_N%C3%BAmeros_6%C2%AA_edi%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 6 abr. 2022.

SIMÕES, Gustavo da Frota. **Considerações sobre o perfil dos migrantes venezuelanos para os países da América do Sul e Caribe**. Rio de Janeiro: Observatório Militar da Praia Vermelha, 2020a. Disponível em: http://ompv.eceme.eb.mil.br/images/movmig/movpop/Consideracoes_sobre_o_perfil_dos_migrantes_venezuelanos_para_os_paises_da_America_do_Sul_e_Caribe.pdf. Acesso em: 1 dez. 2021.

SIMÕES, Gustavo da Frota. **O fluxo migratório colombiano nos últimos anos: breve análise**. Rio de Janeiro: Observatório Militar da Praia Vermelha, 2020b. Disponível em: http://ompv.eceme.eb.mil.br/images/movmig/movpop/movpop_analise-5.pdf. Acesso em: 28 de novembro de 2021.

SINNOT, E.; NASH, J.; DE LA TORRE, A. **Natural Resources in Latin America and the Caribbean: Beyond Booms and Busts?** Washington, DC: The World Bank, 2010.

SOUZA, Robert Maciel de. **Impactos da crise venezuelana na geopolítica regional**: o papel do Exército Brasileiro. 2018. 75p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Políticas, Estratégia e Alta Administração do Exército) – Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.

SOUZA, Romina Batista de Lucena de. **O desenvolvimento econômico da Venezuela**. 2008. 161 f. Dissertação (Doutorado em Economia do Desenvolvimento) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/15360>. Acesso em: 26 nov. 2021.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2001). **Refugee Protection**: A Guide to International Refugee Law, 1 dez. 2001. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3cd6a8444.html>. Acesso em: 21 nov. 2022.

UNIC. Trinta anos após Declaração de Cartagena para os Refugiados, ONU inicia consulta sobre o tema. **Nações Unidas Brasil**, [Brasília], 20 mar. 2014. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/trinta-anos-apos-declaracao-de-cartagena-para-os-refugiados-onuincia-consulta-sobre-o-tema/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. **Estud. Av.**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 153-172, dez. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142005000300011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 nov. 2021.

WILLIAMSON, Edwin. **História da América Latina**. Lisboa: Edições 70, 2013.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZACCHI, José Marcelo. Prevenção da violência: avanços e desafios na ordem do dia. *In*: BEATO FILHO, Claudio; RAMOS, Silvia; ZACCHI, José Marcelo; OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de; PASCHOAL, Janaína; BLANCO, Antonio Carlos Carballo; KAHN, Túlio. **Das políticas de Segurança Pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: ILANUD, 2002. p.41-56.

APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM VENEZUELANOS(AS)

Parte I - PERFIL

- 1 – Nome
- 2 – Idade
- 3 - Estado Civil
- 4 - Cor/raça/Etnia
- 5 – Escolaridade

PARTE II – A VIDA ANTES DO BRASIL

Como era sua vida na Venezuela?

- 4– Em que cidade e região você morava na Venezuela?
- 5– Com quem você morava lá? Você trabalhava ou estudava lá?
Do que sente mais falta?

PARTE III – O DESLOCAMENTO

Por que decidiu deixar a Venezuela?

Por que escolheu o Brasil?

Quando chegou ao Brasil?

Como chegou ao Brasil? Qual foi o meio para atravessar a fronteira?

Como foi a sua viagem? Com quem viajou? Teve alguma ajuda na viagem?

- 6 – Quantas pessoas que residiam conseguiram migrar? Caso não tenham conseguido, porque não conseguiram?

Passou por algum posto de imigração? Recebeu algum tipo de visto?

PARTE IV – A CHEGADA

Entrou no Brasil por Fortaleza ou chegou por outra cidade? Se entrou por outra cidade, desde quando está em Fortaleza?

Por que escolheu Fortaleza?

Como foi seu primeiro dia na cidade? Que impressões e sentimentos a cidade te despertaram?

10 – Onde ficaram ao chegar no território? Como foi sua primeira noite?

12- Recebeu algum apoio ou ajuda?

Em relação aos brasileiros, como você foi recebido(a)? Se sentiu bem-vindo ao país ou teve dificuldades? O que perceberam de dificuldades em se relacionar com brasileiros?

PARTE V – A SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO

Você sabia que poderia solicitar refúgio? Quem te informou?

Que direitos acredita que um refugiado tem no Brasil?

Você solicitou o refúgio?

Você teve alguma orientação ou auxílio para realizar o pedido de refúgio? Quem? Como?

Quais as principais dificuldades para fazer o pedido de refúgio?

21 – A polícia federal deu algum suporte para a solicitação do refúgio? A atuação foi satisfatória? Se não, porque? Você conseguiu o status de refugiado? Se sim, quanto

tempo demorou? Se ainda não conseguiu, há tanto espera? Se foi indeferido, qual a causa alegada?

–

PARTE VI - A VIDA EM FORTALEZA

16 – Como tem vivido em Fortaleza? Como tem sido a vida antes da concessão do refúgio e após? Tem recebido alguma ajuda de órgãos públicos ou associação?

19 - Tem tido dificuldade com o idioma?

20 – Comparando a sua situação hoje com a que tinha na Venezuela, o que melhorou e o que piorou?

APÊNDICE B – ROTEIRO ENTREVISTA COM MEMBRO DO ACNUR

PARTE I – FRONTEIRA

- 1 - Quais as “portas” de entrada no território brasileiro, utilizadas por venezuelanos?
- 2 – Como têm sido o trabalho realizado na fronteira? Existem pessoas suficientes para atender ao público demandante?
- 3 - Quais as condições de acomodações são possíveis oferecer aos que chegam?

PARTE II – DOCUMENTAÇÃO

- 4 – Quais orientações o ACNUR oferece para a solicitação de documentação? Existem muitos empecilhos para a solicitação de abrigo/refúgio/residência?
- 5 – Qual suporte humanitário durante essa espera da documentação?

PARTE III – HUMANIZAÇÃO DA CHEGADA

- 6 - Como eles veem a receptividade dos brasileiros em relação à chegada dos venezuelanos?
- 7– Foram registrados casos de discriminação e violência contra os Venezuelanos?

PARTE IV – FLUXO E DADOS.

- 8 - Existe algum controle interno do fluxo migratório de refugiados venezuelanos?
- 9 – Como é a situação das pessoas que chegam ao território brasileiro?
- 10 - Existe algum acompanhamento posterior a chegada desses venezuelanos?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA AO MILITAR A FRENTE DA FRONTEIRA NO PROJETO ACOLHIDA

- 1- Fale sobre sua experiência no trabalho da fronteira com os venezuelanos.
- 2- A partir dos relatos dos venezuelanos que chegam na fronteira: quais os principais motivos que os levaram a escolherem o Brasil como destino?
- 3- Tem conhecimento de como têm ocorrido o deslocamento dos venezuelanos até o Brasil?
- 4- A maioria dos venezuelanos chegam sozinhos ou em grupos de famílias?
- 5- Em relação a parte formal: Qual o tipo de visto que eles recebem no posto de imigração?
- 6- Quem são as primeiras pessoas que recepcionam os venezuelanos que adentram o território brasileiro? Que informações lhes são passadas sobre algum tipo de apoio que possam receber ou lugar para onde possam se deslocar?
- 7- Que informações são passadas aos venezuelanos sobre a legalização da sua permanência no Brasil? Têm sido orientados a solicitar residência ou refúgio? Por quê?
- 8- Tem conhecimento de como têm se dado o deslocamento dos venezuelanos dentro do Brasil?
- 9- Como é realizado o trabalho pelo exército com os refugiados venezuelanos?

APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA AO COORDENADOR DO PROGRAMA ESTADUAL DE ATENÇÃO AO MIGRANTE, REFUGIADO E ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Primeiramente, cumpre esclarecer que sou aluna do Programa de Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará – UECE. O trabalho trata-se de uma pesquisa de campo sobre POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL, desenvolvida por mim, MARIA JANICY MARQUES DE SOUSA BENEVINUTO, orientada por NEIARA DE MORAIS BEZERRA. Os objetivos do estudo são estritamente acadêmicos, que, em linhas gerais é ENTENDER OS ENTRAVES PARA CONCESSÃO DE REFÚGIO DE VENEZUELANOS NO BRASIL.

Seguidamente, tracei um roteiro de perguntas para serem respondidas sem comprometer direta ou indiretamente ninguém do Programa Estadual. A Entrevista poderá ser realizada de forma presencial, remota ou apenas respondendo o questionário, conforme for melhor para o entrevistado.

Segue:

- 1- Qual é o objetivo do programa no que se refere aos imigrantes venezuelanos?
- 2- Como a maioria dos venezuelanos tem chegado Ceará? Existe algum tipo de controle ou monitoramento da entrada desses imigrantes em nosso Estado? Se sim, quem o realiza e como?
- 3- Como os imigrantes tomam conhecimento da existência do Programa e como se dá o primeiro contato?
- 4- Atualmente, quantas famílias de venezuelanos recebem algum tipo de apoio do programa?
- 5- Que tipo de apoio o programa oferece às famílias?
- 6- Algum apoio específico às crianças?
- 7- O programa mante alguma parceria com outras organizações governamentais ou não governamentais para o atendimento aos imigrantes? Quais?
- 8- Os imigrantes recebem no Programa algum tipo de informação, aconselhamento ou assessoria quanto às providências para a regularização de sua permanência no Brasil?
- 9- Atualmente, os imigrantes venezuelanos têm solicitado mais a autorização de residência ou o status de refugiado? Alguma dessas modalidades tem sido aconselhada pelo Programa? Por que?
- 10- Em relação ao apoio oferecido pelo Programa, existe algum tipo de diferença entre aqueles que possuem status de refugiado e os que são residentes? E em geral, o senhor acredita que o status de refugiado garantiria melhores condições de vida em relação àqueles que são apenas residentes?

11-Por fim, para essa pesquisa seria muito importante a realização de entrevistas com imigrantes, garantido, é claro, o sigilo dos entrevistados. Seria possível contar com agentes do Programa para intermediar meu contato com, pelo menos, 2 famílias atendidas?

APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AGENTE DA POLÍCIA FEDERAL

- 1 – Qual o fluxo de refugiados de origem venezuelana atualmente?
- 2 – Existem dados locais ou por região?
- 3 – É possível ter acesso ao gráfico quantitativo dessa imigração de 2017 até os dias atuais?
- 4 – Existe algum entrave documental que impossibilite a solicitação de refúgio?
- 5- Como se procede a solicitação de refúgio e de residência para refugiados venezuelanos?
- 6 - A polícia federal pode influenciar na escolha das situações de imigração?
- 7 – Qual a situação em que não se aplica nenhuma das situações?
- 8 – Existe algum treinamento para saber lidar com esse público?
- 9 – Existe preparo linguístico ou a comunicação pode apresentar entraves para a compreensão das informações essenciais ao trâmite?
- 10 – Quais documentos emitidos e qual a diferença da documentação de refúgio e da de residência?
- 11 – Quais entraves existem para concessão da documentação de ambos os status?
- 12 – Qual denominação utilizada para quem está em situação de espera do refúgio?
- 13- Quanto tempo demora pra sair a documentação oficial tanto para refúgio como para residente?