

A IMIGRAÇÃO DOS VENEZUELANOS PARA O BRASIL E A ATUAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL NA FRONTEIRA: UMA ANÁLISE SOBRE AS SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO E RESIDÊNCIA TEMPORÁRIA

WILLAM ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

POLÍCIA FEDERAL - PACARAÍMA/RR



RESUMO

Num país com índices alarmantes de desigualdade social e pobreza como é o Brasil, promover a proteção humanitária dos imigrantes venezuelanos é uma missão complexa, tendo em vista que nem sequer os problemas internos estão em índices aceitáveis. Visando aprofundar na temática, o objetivo principal deste artigo é abordar os fatores que têm estimulado a imigração de venezuelanos para o Brasil, enquanto os objetivos específicos são: analisar as principais imigrações venezuelanas, examinar a legislação regente da matéria, compreender os pedidos de residência temporária e o reconhecimento da condição de refugiado aos solicitantes. Os procedimentos metodológicos adotados para a elaboração deste artigo foram, do ponto de vista dos objetivos, pesquisa exploratória e descritiva, quanto aos procedimentos técnicos, pesquisa bibliográfica e quanto à forma de abordagem, pesquisa qualitativa. Conclui-se que os princípios da dignidade e da solidariedade atuam nesse ambiente de forma a nortear as políticas públicas de promoção da igualdade entre brasileiros e imigrantes, bem como as políticas humanitárias, de modo a afastar a desumanização dos imigrantes em situação de vulnerabilidade. Desse modo, o foco central na função policial de Estado em questões migratórias é transformado em atuação institucional, visando a promoção dos direitos civis e sociais aos imigrantes.

PALAVRAS-CHAVE: Imigração. Venezuela. Residência temporária. Refúgio. Desigualdade social.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta uma discussão sobre o processo migratório contemporâneo com ênfase no recorte da diáspora venezuelana para o Brasil. A questão migratória envolve conceitos de soberania nacional, globalização, acordos internacionais, Estado, Poder,

nação, Nacionalidade, Segurança Pública e Dignidade da Pessoa Humana. Este último princípio tem uma aplicação muito forte na causa em questão, tendo em vista a situação na qual se encontra a Venezuela, que vive uma grave crise econômica e humanitária.

A globalização promove o deslocamento de pessoas em escala mundial, fomentando a pluralidade cultural propiciada pela movimentação de pessoas entre países. Esse fenômeno é ainda mais visível em Pacaraima, uma vez que se trata de um município transfronteiriço situado no estado de Roraima. A cidade de Pacaraima fica localizada no estado de Roraima e faz fronteira com a cidade de Santa Helena de Uairén, que fica do lado venezuelano. A Venezuela passa por uma forte crise política e de abastecimento, o que tem repercutido no aumento do número de imigrantes venezuelanos entrando no Brasil de forma legal, ilegal e até mesmo pedindo refúgio.

Com intuito de pensar a imigração venezuelana para o Brasil, este artigo tece algumas considerações sobre a respectiva imigração, examinando a legislação regente da matéria, ao passo que tenta compreender os pedidos de residência temporária e o reconhecimento da condição de refugiado aos solicitantes.

Dessa forma, o objetivo principal é compreender o contexto das imigrações venezuelanas para o Brasil e os objetivos específicos são analisar as principais imigrações venezuelanas, examinar a legislação regente da matéria, compreender os pedidos de residência temporária e o reconhecimento da condição de refugiado aos solicitantes.

Os procedimentos metodológicos adotados para a elaboração deste artigo foram, do ponto de vista dos objetivos, pesquisa exploratória e descritiva; quanto aos procedimentos técnicos, pesquisa bibliográfica e quanto à forma de abordagem, pesquisa qualitativa. A pesquisa se caracteriza como exploratória, pois envolve o levantamento bibliográfico e análise dos documentos consultados, com a finalidade de atender os objetivos (GIL, 2010; VERGARA, 2007). Também é descritiva, pois busca descrever a legislação que envolve as questões migratórias no Brasil, expondo as características e delineando determinado fenômeno (VERGARA, 2007). Para Creswell (2010, p. 206) “os procedimentos qualitativos se baseiam em dados de texto e imagem, têm passos singula-

res na análise dos dados e se valem de diferentes estratégias de investigação”. Uma das estratégias a que o autor se refere é ter o pesquisador como instrumento fundamental, pois as informações são coletadas por ele, além do uso de múltiplas fontes de dados, obtidas por meio da pesquisa bibliográfica, como no caso deste artigo, com o uso de artigos científicos, livros e legislação aplicada à temática que orienta a discussão.

2. CONTEXTUALIZANDO AS IMIGRAÇÕES VENEZUELANAS

A fronteira Brasil-Venezuela é uma fronteira aberta, com histórico de boas relações entre os cidadãos brasileiros e venezuelanos que interagem na região. A fronteira aberta pode ser definida então como “um espaço não-estruturado/espaço em incorporação ao espaço global fragmentado”, em que “a apropriação da terra é realizada em escala e ritmos crescentes, contudo não é total, nem uniforme, nem irreversível” (BECKER, 1990, p. 16-17).

2.1 A CIDADE FRONTEIRIÇA DE PACARAIMA/RR

O baixo desenvolvimento econômico é uma das principais características do município roraimense de Pacaraima, que faz fronteira seca com a Venezuela, juntamente com o trânsito transfronteiriço de cidadãos de ambos os países e da formação de famílias binacionais. Pacaraima é considerada a “porta de entrada” dos venezuelanos no Brasil, sendo uma pequena cidade localizada em Roraima e que conta com aproximadamente 12 mil moradores (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018). Pacaraima teve toda a sua rotina alterada por fazer fronteira com a Venezuela, por onde entraram e permaneceram no país, conforme dados Polícia Federal (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2018), pelo menos 40 mil venezuelanos desde 2013.

A vinda dos venezuelanos para o Brasil é motivada pelo agravamento das condições econômicas e sociais da Venezuela. A crise na Venezuela abarca todos os campos possíveis, políticos, econômicos, sociais e humanitários. É latente a situação de pobreza da maioria dos venezuelanos que imigram para o Brasil, trazendo mais

uma problemática para as autoridades brasileiras, responsáveis pelo acolhimento desses imigrantes.



Figura 1 – Sub-regiões da fronteira Brasil-Venezuela
Fonte: Marchao (2018).

A prefeitura de Boa Vista contabiliza que mais de 40 mil venezuelanos vivem na cidade. Segundo o IBGE (2018), Boa Vista tinha 332 mil habitantes, quantitativo que não levava em consideração os novos moradores venezuelanos. Em 2017, foram registradas as entradas de mais de 70,7 mil venezuelanos somente por via terrestre, segundo a Polícia Federal (PF). No mesmo período, a Polícia Federal contabilizou 28,9 mil saídas de venezuelanos por via terrestre a partir de Roraima (COSTA; BRANDÃO; OLIVEIRA, 2018). O Gráfico 1 informa o volume de entradas e saídas em Roraima (RR).

Entradas e saídas em RR

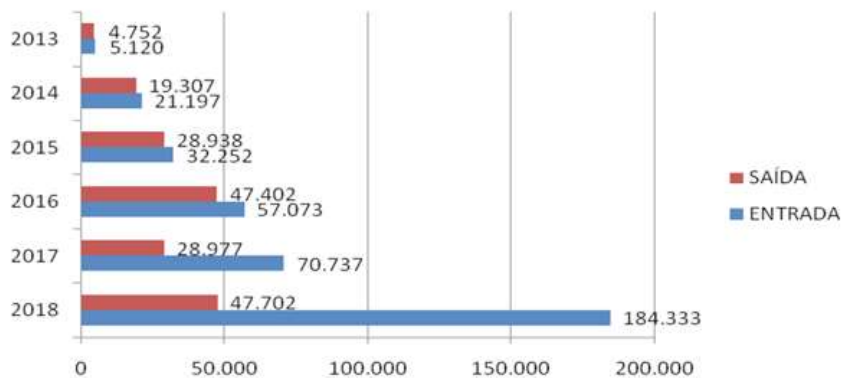


Gráfico 1 - Dados de entrada e saída
Fonte: Polícia Federal (2019).

No que tange ao aspecto econômico, verifica-se que a diferença entre o salário mínimo venezuelano e o brasileiro é abrupta. O salário mínimo venezuelano é de 248.510 bolívares, o que no câmbio paralelo de dólar equivale a pouco mais de R\$ 9, valor esse que o imigrante consegue em duas horas de pedido de dinheiro em sinais de trânsito em Boa Vista. Muitos optam por ficar um período de tempo no país sob condição de turista, autorização essa que pode ser concedida em até três períodos de sessenta dias por ano. Obviamente que esse não é o argumento correto para essa situação, pois o ideal deveria ser a obtenção do visto de trabalho. Contudo, tendo em vista que o trâmite para a obtenção do visto de trabalho é burocrático e possui dificuldades inerentes ao processo, muitos imigrantes optam em não explicitar sua real intenção na solicitação de permissão, não informando a vontade real à autoridade migratória responsável pela concessão, havendo uma total assimetria de informações, por vezes, inclusive, induzindo a autoridade migratória a erro.

2.2 BASE LEGAL E DEFINIÇÃO DE IMIGRANTE

A Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), foi revogada recentemente, cabendo à Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, à Portaria Interministerial nº 09, de 15 de março de 2018, ao Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009, ao Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, à Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, ao Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018 e à Constituição Federal de 1988 regulamentar a matéria.

A Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, instituiu a Lei de Migração, dispondo sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, sua entrada e estada no País, além de estabelecer princípios e diretrizes para as políticas públicas para o imigrante. Na Lei de Migração, “migrante” envolve o imigrante, o emigrante, o residente fronteiro e o apátrida, junto com o “visitante”, estrangeiro que vem para o Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de aqui fixar-se.

O Decreto nº 9.199/2017, que regulamenta a Lei de Imigração, traz em seu artigo 1º, inciso I, a definição de migrante, sendo aquela pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de

outro país ou região geográfica, em que estão incluídos o imigrante, o emigrante e o apátrida. Elenca também outras definições importantes, como a de refugiado e a modulação do ano migratório:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei de Migração, instituída pela Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.

Parágrafo único. Para fins do disposto na Lei nº 13.445, de 2017, consideram-se:

I - migrante - pessoa que se desloque de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, em que estão incluídos o imigrante, o emigrante e o apátrida;

II - imigrante - pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalhe ou resida e se estabeleça temporária ou definitivamente na República Federativa do Brasil;

III - emigrante - brasileiro que se estabeleça temporária ou definitivamente no exterior;

IV - residente fronteiro - pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserve a sua residência habitual em Município fronteiro de país vizinho;

V - visitante - pessoa nacional de outro país ou apátrida que venha à República Federativa do Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI - apátrida - pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, conforme a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro;

VII - refugiado - pessoa que tenha recebido proteção especial do Estado brasileiro, conforme previsto na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997; e

VIII - ano migratório - período de doze meses, contado da data da primeira entrada do visitante no território nacional, conforme disciplinado em ato do dirigente máximo da Polícia Federal.

Por fim, o Decreto nº 6.975/2009 traz o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), abrangendo os seguintes países: República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai, República

Oriental do Uruguai, República da Bolívia, Equador, Colômbia, Peru e a República do Chile.

3. OS PEDIDOS DE RESIDÊNCIA TEMPORÁRIA

Visando solucionar a situação migratória dos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados na região e de fortalecer os laços que unem a comunidade regional, o Decreto nº 6.975/2009 trouxe para os nacionais de quaisquer desses países que desejem residir no território de outro Estado parte, a possibilidade de obter residência temporária de até dois anos, mediante prévia apresentação da documentação estipulada no artigo terceiro (BRASIL, 2009).

Considerando que os nacionais da Venezuela não fazem jus ao registro pelo acordo MERCOSUL, foi publicada a Portaria Interministerial nº 09/2018, que dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, revogando a Resolução Normativa nº 126, de 02 de março de 2017, CNIg, que regia a matéria anteriormente. A portaria tem aplicação prática no caso na Venezuela, visto que a mesma não é associada e não integra o MERCOSUL, conforme preceitua o artigo primeiro da Portaria Interministerial nº 09 (BRASIL, 2018):

Art. 1º Esta Portaria regulamenta a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados.

§ 1º A autorização de residência de que trata o caput será de dois anos.

§ 2º A hipótese de atendimento à política migratória nacional, prevista nesta Portaria, não prejudica o reconhecimento de outras que possam ser futuramente adotadas pelo Estado brasileiro em portarias próprias. (BRASIL, 2018, Art. 1).

Além da Portaria Interministerial nº 09, a Lei de Migração permite que o imigrante, o residente fronteiriço e o visitante solicitem autorização de residência no território nacional. O pedido de autorização de residência é individual, e na hipótese de pessoa incapaz, o

pedido será feito por representante ou assistente legal. O artigo 142 e seguintes do decreto regulamentador da Lei de Migração traz as seguintes hipóteses de autorização de residência:

Das hipóteses de autorização de residência

Art. 142. O requerimento de autorização de residência poderá ter como fundamento as seguintes hipóteses:

I - a residência tenha como finalidade:

- a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;*
- b) tratamento de saúde;*
- c) acolhida humanitária;*
- d) estudo;*
- e) trabalho;*
- f) férias-trabalho;*
- g) prática de atividade religiosa;*
- h) serviço voluntário;*
- i) realização de investimento;*
- j) realização de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; ou*
- k) reunião familiar;*

II - a pessoa:

- a) seja beneficiária de tratado em matéria de residência e livre circulação;*
- b) possua oferta de trabalho comprovada;*
- c) já tenha possuído a nacionalidade brasileira e não deseje ou não reúna os requisitos para readquiri-la;*
- d) seja beneficiária de refúgio, asilo ou proteção ao apátrida;*
- e) que não tenha atingido a maioridade civil, nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, que se encontre nas fronteiras brasileiras ou no território nacional;*
- f) tenha sido vítima de tráfico de pessoas, trabalho escravo ou violação de direito agravada por sua condição migratória;*
- g) esteja em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no País; ou*

b) seja anteriormente beneficiada com autorização de residência, observado o disposto no art. 160; ou

III - o imigrante atenda a interesses da política migratória nacional. (BRASIL, 2018, Art. 142).

Ao entrar no Brasil, boa parte dos venezuelanos solicita autorização de residência temporária da Portaria Interministerial nº 09, que pode ser concedida pela PF por um prazo inicial de dois anos. Ao preencher a solicitação de residência temporária, aqueles que solicitaram refúgio devem declinar desse pedido, preenchendo um manifesto de preferência de regularização de estada. Apresentada a documentação necessária perante as unidades da Polícia Federal, e caso seja concedida a autorização de residência ao imigrante, esta possuirá dois anos de validade. Importante ressaltar que caso o solicitante de autorização de residência seja indígena nacional de país fronteiro e não possua os documentos elencados nos incisos III e IV do artigo segundo da Portaria Interministerial nº 09 (III - cédula de identidade ou passaporte; IV - certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular, desde que não conste a filiação no documento mencionado no inciso III), poderá ser aceito documento de identificação emitido pelo país de origem, acompanhado de autodeclaração de filiação, em virtude de sua situação de vulnerabilidade. As certidões de nascimento e casamento mencionadas no inciso IV também poderão ser aceitas independentemente de legalização e tradução, conforme §3º do artigo segundo da Lei de Migração. Caso seja verificado que o imigrante esteja em situação de vulnerabilidade e impossibilitado de apresentar o documento previsto no inciso IV, e em casos análogos àqueles previstos no §2º do art. 68 do Decreto nº 9.199, de 2017, tal documentação poderá até mesmo ser dispensada, hipótese em que os dados de filiação serão autodeclarados pelo requerente. O caso do §3º constitui uma grande flexibilização aos procedimentos de regularização migratória brasileira, que exigem apostilamento/consularização e tradução dos documentos produzidos no exterior. O Brasil abriu essa exceção para poder possibilitar a regularização dos venezuelanos que se encontram em situação de vulnerabilidade, devido à crise de abastecimento de produtos básicos na Venezuela, incluindo alimentos, medicamentos e combustível. No caso do § 4º as certidões de nascimento ou casamento ou a certidão consular poderão, inclusive, ser totalmente dispensadas, verificando-se que o imigrante é vulnerável.

O imigrante que tiver adquirido residência no Brasil possui o direito de entrar, sair, circular e permanecer livremente no território brasileiro, mediante prévio cumprimento das formalidades previstas em Lei, sem prejuízo de restrições excepcionais impostas por razões de ordem pública e segurança pública. Conforme o art. 9º do Decreto nº 6.975/2009, os imigrantes e seus familiares possuem os seguintes direitos:

Art. 9 - DIREITO DOS IMIGRANTES E DOS MEMBROS DE SUAS FAMÍLIAS

1. IGUALDADE DE DIREITOS CIVIS: Os nacionais das Partes e suas famílias, que houverem obtido residência, nos termos do presente Acordo, gozarão dos mesmos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas dos nacionais do país de recepção, em particular o direito a trabalhar e exercer toda atividade lícita, nas condições que dispõem as leis; peticionar às autoridades; entrar, permanecer, transitar e sair do território das Partes; associar-se para fins lícitos e professar livremente seu culto, conforme as leis que regulamentam seu exercício.

2. REUNIÃO FAMILIAR: Aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um dos Estados Partes, será concedida uma autorização de residência de idêntica vigência a da pessoa da qual dependam, sempre e quando apresentem a documentação que estabelece o artigo 3º e não possuam impedimentos. Se, por sua nacionalidade, os membros da família necessitarem de vistos para ingressar no país, deverão tramitar a residência ante a autoridade consular, salvo quando, nos termos das normas internas do país de recepção, este último requisito não seja necessário.

3. IGUALDADE DE TRATAMENTO COM OS NACIONAIS: Os imigrantes gozarão, no território das Partes, de tratamento não menos favorável do que recebem os nacionais do país de recepção, no que concerne à aplicação da legislação trabalhista, especialmente em matéria de remuneração, condições de trabalho e seguro social.

4. COMPROMISSO EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA: As partes analisarão a exequibilidade de firmar acordos de reciprocidade em matéria previdenciária.

5. DIREITO DE TRANSFERIR RECURSOS: Os imigrantes das Partes terão direito a transferir livremente, ao seu país de origem, sua renda e suas economias pessoais, em particular os valores necessários ao sustento de seus familiares, em

conformidade com as normativas e legislação interna de cada uma das Partes.

6. DIREITO DOS FILHOS DOS IMIGRANTES: Os filhos dos imigrantes, que houverem nascido no território de uma das Partes, terão direito a ter um nome, ao registro de seu nascimento e a ter uma nacionalidade, em conformidade com as respectivas legislações internas.

Os filhos dos imigrantes gozarão, no território das Partes, do direito fundamental de acesso à educação em condições de igualdade com os nacionais do país de recepção. O acesso às instituições de ensino pré-escolar ou às escolas públicas não poderá ser negado ou limitar-se a circunstancial situação irregular de permanência dos pais.

Não obstante garantir direitos, foi estabelecida na norma a promoção de medidas relativas a condições legais de migração, direcionando as políticas públicas relacionadas à questão, visando desestimular o emprego ilegal dos imigrantes. Para isso, a norma prevê sanções a pessoas físicas e jurídicas que empreguem ilegalmente os imigrantes.

O imigrante portador de autorização de residência temporária com base na Portaria Interministerial nº 09 poderá, no período de noventa dias anteriores à expiração do prazo de dois anos, solicitar autorização de residência com prazo de validade indeterminado, desde que não apresente registros criminais no Brasil e que comprove meios de subsistência. Decorrido o prazo concedido de residência temporária, o órgão que concedeu a autorização de residência inicial poderá, por meio de requerimento do imigrante, promover a renovação do prazo inicial de residência pelo período de até dois anos ou a alteração do prazo de residência para prazo indeterminado, desde que apresente toda a documentação dentro do prazo. A autorização de residência concedida à vítima de tráfico de pessoas, trabalho escravo ou violação de direito agravada por sua condição migratória, tem prazo indeterminado, conforme preceitua o artigo 30º, II, g, da Lei de Migração.

4. DA SOLICITAÇÃO DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

Os princípios basilares da proteção internacional dos refugiados foram formulados na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, e os direitos daquele que estejam sob essa condição estão elencados em seus artigos no diploma legal e, junto com o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, normatizam tal questão.

O principal instrumento de proteção internacional dos refugiados está previsto na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), que define o refugiado como:

Pessoa 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. (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951).

Essa definição não parece se adequar a questão dos imigrantes venezuelanos, tendo em vista que o fator principal da fuga para o Brasil é econômico ou humanitário, sobretudo pela crise de abastecimento que atinge a Venezuela. Pelo ponto de vista humanitário e seu maior escopo de enquadramento, pode-se dizer que ele abarca os conceitos expostos acima, porém o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) não tem julgado as solicitações, dificultando o entendimento de qual política migratória é adotada pelo Brasil na questão venezuelana.

Em evidência no cenário atual, a vinda crescente de imigrantes para o Brasil coloca em alerta o sistema normativo, ao ponto de que a situação impõe desafios na proteção dos refugiados, sobretudo na implementação de direitos humanos das populações mais vulneráveis. Sobre esses deslocamentos populacionais, dados consolidados do mais recente Relatório Tendências Globais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), referente ao ano de 2017, informam:

[...] há no mundo 65,3 milhões de pessoas que foram forçadas a deixar seus lares devido a perseguições, conflitos armados, violência generalizada e violações dos direitos humanos. Se esta população fosse agrupada em um único país, seria o 21º em ordem de grandeza de sua população. Do total de pessoas que tiveram que abandonar seus lares em 2015, 21,3 milhões são refugiadas, ou seja, são adultos e crianças, de distintas religiões, raças, nacionalidades, opiniões políticas e grupos sociais, que atravessaram a fronteira de seu país de origem e chegaram a um outro país, frequentemente um Estado fronteiriço, onde vieram a ter seus status de refugiado reconhecidos. Outras 3,2 milhões de pessoas aguardam o reconhecimento dos pedidos de refúgio submetidos. Somam-se a estes dois grupos os 40,8 milhões de deslocados internos, referentes àquelas pessoas que abandonaram seus lares e buscaram outra morada dentro do mesmo território nacional. Há ainda uma população difícil de ser contabilizada em estatísticas, os apátridas, pois se trata de pessoas que não são consideradas como nacionais por nenhum Estado. Segundo o ACNUR, estima-se que 10 milhões de pessoas vivem sem uma nacionalidade. (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2017).

Os deslocamentos populacionais forçados apresentam ao mundo os desafios de proteção e inclusão desses indivíduos vulneráveis.

4.1 REFÚGIO NO BRASIL

Do ponto de vista jurídico do direito dos refugiados, o ordenamento jurídico interno determina, na Lei nº 9.474/1997, no seu artigo 1º, o reconhecimento do status de refugiado:

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

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

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

III - devido a grave e generalizada violação de direitos huma-

nos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível. Fato comum, e de importância extrema, é que o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes. “Ser reconhecido” tem caráter declaratório, possuindo efeito *ex tunc*. A pessoa já possui as condições de refugiado antes mesmo do seu reconhecimento por qualquer estado. O estado não atribui qualidade de refugiado, somente constata essa qualidade, reconhecendo-a. Juridicamente, isso significa a impossibilidade de punição por ingresso irregular no território, tendo em vista que se subteme uma forma de “estado de necessidade” do indivíduo que tenta salvar-se imediatamente, sem tempo de espera de procedimentos legais e burocráticos. O artigo 7º da Lei nº 9.474/97 prevê que “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio as autoridades competentes”. Logo, a expressão “ingresso irregular” deve ser interpretada no sentido mais amplo, não só como a entrada sem documentação pessoal como passaporte e visto, mas também sem passar por qualquer controle migratório na fronteira.

Do mesmo modo, a existência de inquéritos policiais e de expulsão também não constituem óbices à solicitação, devendo a autoridade a quem for apresentada a solicitação 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 estrangeiro que desejar o reconhecimento da condição de refugiado deverá externar sua vontade à autoridade competente, prestando declarações, se necessário com ajuda de intérprete, a qual deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes. O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser

efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.

O solicitante de refúgio terá direito a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem, para que possa exercer seus direitos no país, enquanto aguarda o julgamento da sua solicitação. Em 2017 a maioria das concessões foram para homens, da faixa etária de 30 a 59 anos.

Além da Convenção dos Refugiados, também rege a matéria no Brasil a Lei nº 9.474, que em seu artigo 11º cria o CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça, possuindo as seguintes competências:

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. (BRASIL, 1997, Art. 12)

Segundo o CONARE, em 2017 o Brasil possuía um total acumulado de 10.145 refugiados reconhecidos e 86.007 solicitações de reconhecimento em trâmite. A nacionalidade com maior número acumulado de refugiados reconhecidos no Brasil é a Síria, com o correspondente a 39% do total. Esses dados mais uma vez demonstram a proteção expansiva que o Brasil concede aos refugiados, uma vez que diversos países não consideram os sírios refugiados (isso por que não se enquadram na Convenção de 1951, já que trata-se de situação de crise generalizada provocada por guerra civil e não uma perseguição com base em uma das previsões da convenção, quais sejam: raça, re-

ligião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social específico). Em 2017 foram solicitados, no total, 33.866 reconhecimentos da condição de refugiado, sobretudo devido à grave crise econômica pela qual passa a Venezuela. Segundo a Polícia Federal, dos 10.145 refugiados reconhecidos pelo Estado Brasileiro, atualmente 5.134 residem em território nacional e a grande maioria adotou o Estado de São Paulo como residência, conforme o Gráfico 2.



Gráfico 2 - Residências dos refugiados no Brasil
 Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2018).

Em 2017, o CONARE reconheceu a condição de refugiado de 587 pessoas, sendo 310 pessoas oriundas da Síria, 106 da República Democrática do Congo, 50 da Palestina, 24 do Paquistão, 16 do Egito, oito do Iraque, 7 de Mali, 7 do Líbano, 6 de Camarões e 5 de Guiné. Na lista não constam venezuelanos, que correspondem a 17.865 solicitações de refúgio só em 2017, conforme indicado no Gráfico 3.



Gráfico 3 - Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em 2017
 Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2018).

Segundo a Polícia Federal, no período entre 2011 e 2017, o Brasil recebeu 126.102 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, conforme demonstrado no Gráfico 4.

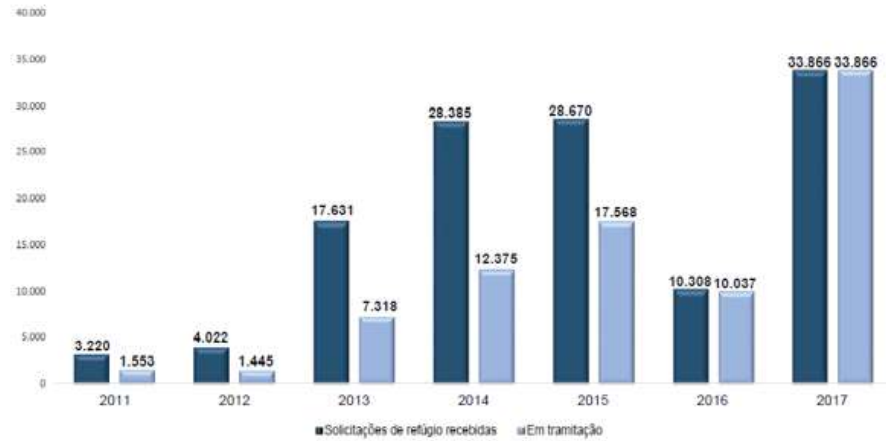


Gráfico 4 - Solicitações de refúgio
Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2018).

Conforme indicado no Gráfico 5, os venezuelanos lideram os quantitativos totais de solicitação, que continua crescendo em números absolutos no total de solicitações.

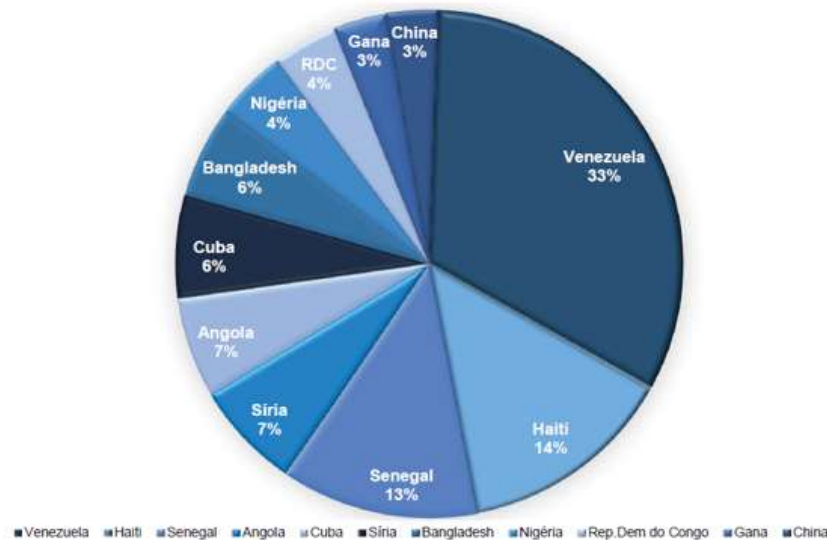


Gráfico 5 - Nacionalidades dos solicitantes
Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2018).

Mesmo com a grande quantidade de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado por venezuelanos, não houve julgamento e concessão dos pedidos por parte do CONARE, conforme o Gráfico 6, que mostra os deferimentos de refúgio.

Gráfico 6 - Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado deferidos em 2017

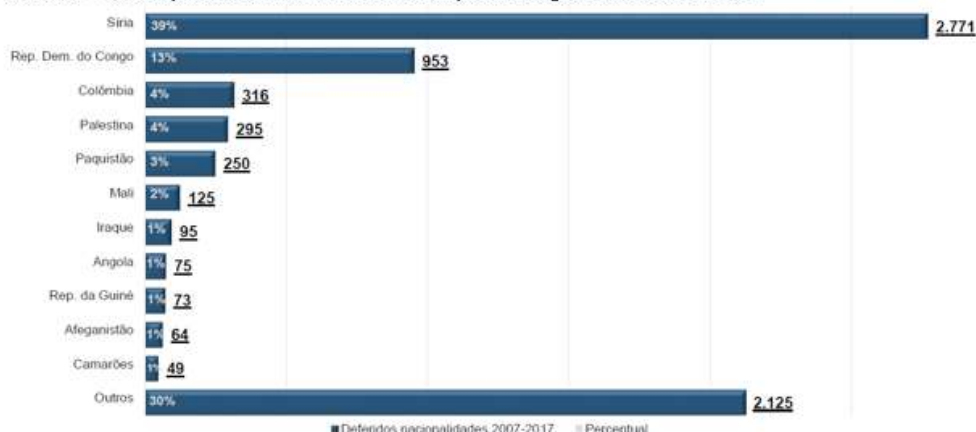


Gráfico 6 - Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado deferidos em 2017
 Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2018).

Apesar da grande demanda venezuelana, apenas 18 nacionais da Venezuela foram reconhecidos como refugiados no Brasil, sendo quatro em 2015 e quatorze em 2016. Comparando a evolução das solicitações de refúgio de haitianos e venezuelanos chega-se ao resultado exposto na Tabela 1.

| Solicitações de refúgio | | | | | |
|-------------------------|-------|-------|------|-------|-------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Haiti | 16779 | 14465 | 646 | 2362 | 1428 |
| Venezuela | 201 | 822 | 3375 | 17865 | 61681 |

Tabela 1 - Solicitações de refúgio - Haiti e Venezuela¹
 Fonte: Ministério da Justiça (2019).

Conforme demonstrado acima, as evoluções históricas das solicitações de refúgio informam uma queda nas solicitações de nacionais haitianos, que já foi um dos maiores números de solicitações do Brasil, enquanto a de venezuelanos permanecem em constante crescimento, conforme exposto no Gráfico 7.

¹ Dados da Coordenação-Geral para Assuntos de Refúgio (CGARE) do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).



Gráfico 7 - Solicitações de refúgio - venezuelanos
Fonte: Polícia Federal (2019).

Um dos maiores desafios impostos é integrar localmente as pessoas refugiadas. Na visão do sociólogo Souza Martins:

[...] é necessário pensar como migrante não apenas quem migra, mas o conjunto da unidade social de referência do migrante que se desloca. Mesmo que uma parte da família fique no lugar de origem e apenas outra parte se desloque para o lugar de destino. No entanto, todos padecem as consequências da migração, embora não sejam estatisticamente migrantes. Todos vivem cotidianamente o sonho do reencontro. Vivem todos os dias à espera do ausente. (MARTINS, 2003, p. 145).

Analisando as possibilidades, pode-se afirmar que a atuação do Brasil é positiva no que diz respeito às políticas de refúgio, como é possível observar no esforço de diversos órgãos para o acolhimento dos imigrantes venezuelanos. O desafio político é vencer o racismo e a xenofobia que podem vir a ocorrer.

A evolução dos Direitos Humanos após a Segunda Guerra Mundial tem sido focada na sua aplicação eficaz, apesar dos desafios impostos. Conforme afirma Comparato (2013), como resposta direta aos milhões de refugiados e apátridas presentes na Europa após a Segunda Guerra Mundial, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) reconheceu o direito de asilo a todas as vítimas de perseguição (art. XIV) e estabeleceu o direito de todos a ter uma nacionalidade (art. XV).

O conceito de “grave e generalizada violação aos direitos humanos”, previsto na Lei nº 9.474/1997, em seu artigo 1º, III, não possui definição taxativa no Direito Internacional. No documento *Definition of Gross and Large-Scale Violation of Human Rights as an International Crime*, da Comissão de Direitos Humanos da ONU, é disposto como:

Entende-se que entre as violações flagrantes de direitos humanos e liberdades fundamentais incluem pelo menos as práticas seguintes: o genocídio, a escravidão e práticas similares, as execuções sumárias ou arbitrarias, a tortura, os desaparecimentos, a detenção arbitrária e prolongada e a discriminação sistemática. (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS, 1993).

O Brasil é signatário da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), devendo respeitar e garantir os direitos nela previstos. Sendo assim, tendo em vista indefinição quanto ao conceito de “grave e generalizada violação aos direitos humanos”, o Brasil deve adotar conceitos desenvolvidos por Tribunais Internacionais, tal como a Corte IDH, para que não viole o direito em razão da inexistência de conceito definido. Outra missão no Brasil na proteção dos direitos humanos dos refugiados tem como base a possibilidade de reunião familiar. O Art. 2º da Lei nº 9.474/97 estende os efeitos da condição de refugiados aos membros do grupo familiar:

Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional. (BRASIL, 1997, Art. 2).

Certamente, uma das maiores angústias dos refugiados é o desencontro com a família. Somente uma situação desesperadora faz com que alguém solicite refúgio e separe-se de sua família. Em meio à vergonha de contar suas tragédias pessoais quando da solicitação, surge também a tristeza e a angústia sobre o que aconteceu com sua família, ou o que acontecerá. A família é a base da sociedade e o Estado tem o dever de mantê-la protegida, conforme preceitua a Declaração de Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto dos Direitos Civis e Políticos (1976) e o art. 226 da Constituição Federal (1988).

O *caput* do art. 5º da CF/88 outorga que: “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, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade, nos termos seguintes: [...]”. Logo, é necessário que se dê proteção ao refugiado e condições de conviver com sua família, estendendo seu direito ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional, conforme art. 2º da Lei 9.474/97. O CONARE definiu a dependência como:

O COMITE NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE, instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições, objetivando implementar o disposto no artigo 2º do referido diploma legal, resolve:

ARTIGO 2º – Poderão ser estendidos os efeitos da condição de refugiado, a título de reunião familiar, ao cônjuge, ascendente ou descendente, assim como aos demais integrantes do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado, desde que se encontrem em território nacional.

ARTIGO 2º – Para efeito do disposto nesta Resolução, consideram-se dependentes:

I – O cônjuge;

II – Filhos (as) solteiros (as), menores de 21 anos, naturais ou adotivos, ou maiores quando não puderem prover o próprio sustento;

III – ascendentes; e

IV – Irmãos, netos, bisnetos ou sobrinhos, se órfãos, solteiros e menores de 21 anos, ou de qualquer idade quando não puderem prover o próprio sustento;

§1º Considera-se equiparado ao órfão o menor cujos pais encontrem-se presos ou desaparecidos.

§ 2º A avaliação da situação a que se refere os incisos II e IV deste artigo atenderá a critérios de ordem física e mental e deverá ser declarada por médico. (BRASIL, 1997, Art. 2)

Portanto, comprovada a dependência econômica, os efeitos da condição de refugiado serão estendidos aos membros do grupo familiar do imigrante.

4.2 O PAPEL DA POLÍCIA FEDERAL NA SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO

No tocante ao refúgio, o papel central da Polícia Federal se deve pela atribuição da competência legal presente no art. 21 da Lei nº 9.474/1997, segundo a qual a PF “emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo” (BRASIL, 1997), permitindo o acesso ao trabalho de forma imediata.

O estrangeiro deverá, a qualquer tempo, se dirigir a uma unidade da Polícia Federal para solicitar o Termo de Solicitação de Refúgio, independente do lapso temporal desde a sua entrada no País. Declarado os motivos de ter deixado o país de origem ou o país de residência habitual, a autoridade policial tomará a termo, caso verifique ser necessário, preenchendo, ainda, as circunstâncias de entrada no país.

Caso não consiga se expressar na língua nacional, o estrangeiro possui o direito a um intérprete. A partir desse momento, fica suspenso qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, de acordo com o artigo 10 da Lei nº 9.474/97. O estrangeiro também não poderá ser deportado para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Consagrou-se, assim, o princípio da proibição da devolução (ou rechaço) ou *non-refoulement*, constante no art. 7º da Lei nº 9.474/1997. De acordo com o modelo de acolhimento vigente, o estrangeiro possui o direito subjetivo de ingresso no território nacional para solicitar refúgio. Também vigora o princípio do *in dubio pro fugitivo*, segundo o qual a dúvida milita a favor da concessão do refúgio (RAMOS, 2016).

Assim que receber a solicitação de refúgio, a Polícia Federal emitirá um protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a

decisão final do processo pelo CONARE, concedendo a autorização provisória de residência ao imigrante, sendo que essa possuirá um ano de validade. O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País. Importante destacar que no protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada, sendo a competência decisória exclusiva do CONARE, não podendo o policial negar ou analisar o mérito do pedido de refúgio.

No caso de decisão positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar cédula de identidade pertinente. No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação. Durante a avaliação do recurso, será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecerem no território nacional, conforme preceitua o artigo 30 da Lei nº 9.474/1997.

No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo se tiver cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas, ou se for considerado culpado de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas, conforme determina o artigo 3º, I, II, III e IV da Lei nº 9.474/1997.

Num país com índices alarmantes de desigualdade social e pobreza como é o Brasil, é uma missão complexa promover a proteção humanitária dos imigrantes venezuelanos, tendo em vista que nem os problemas internos estão em índices aceitáveis. Porém, não se pode justificar uma não promoção humanitária àqueles que precisam, devendo ser garantido o cumprimento do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que garante a igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes no país.

Os princípios da dignidade e da solidariedade atuam nesse ambiente, de forma que são norteadores das políticas públicas de promoção da igualdade entre brasileiros e imigrantes e de políticas humanitárias, como forma de afastar a desumanização daquelas em situação de vulnerabilidade. Retira-se assim o foco central em função policial de Estado em questões migratórias, direcionando a atuação institucional para a promoção de direitos e cidadania aos imigrantes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, os imigrantes venezuelanos solicitam refúgio em face da facilidade que é concedida para dar entrada nesse instituto, já que não é exigida documentação alguma, bastando a palavra do imigrante. Essa facilidade decorre do fato de o instituto do refúgio ter um viés protetivo, já que o imigrante muitas vezes precisa deixar seu país de origem em um rompante, sem documentação e recursos financeiros. Obviamente que esse não é o argumento correto para essa situação (que na maioria dos casos seria a residência temporária), contudo, tendo em vista que o trâmite para a obtenção da residência temporária é burocrático e possui dificuldades inerentes ao processo, muitos imigrantes optam em não explicitar sua real intenção na solicitação à autoridade migratória responsável pela concessão, havendo uma total assimetria de informações, por vezes induzindo a autoridade migratória a erro.

Na questão venezuelana, as solicitações de refúgio, de modo geral, são embasadas em acolhida humanitária, não sendo possível definir bem, com exceção da questão humanitária (que é mais generalista), quais perseguições a população tem sofrido (raça, religião, política, etc.). Apesar das milhares de solicitações de reconhecimento da condição de refugiados em trâmite no CONARE, o comitê não tem decidido sobre os processos, sobrestando-os. Enquanto isso, o estrangeiro é um mero portador de um protocolo que, mesmo lhe permitindo residir temporariamente no país até a decisão de ter seu direito reconhecido como refugiado ou não, o coloca apenas na condição de solicitante de refúgio, não lhe dando status algum, a não ser uma mera expectativa de direito.

A autorização de residência prevista na Portaria Interministerial nº 09 veio realmente como uma solução mais adequada para os migran-

tes venezuelanos, já que o CONARE resiste em reconhecê-los como refugiados. Nas concessões de refúgio de 2017 não constam venezuelanos, apesar de corresponderem a um montante de 17.865 solicitações, aproximadamente 53% do total de solicitações do período. Apesar da grande demanda venezuelana, apenas 18 nacionais da Venezuela foram reconhecidos como refugiados no Brasil, sendo 4 em 2015 e 14 em 2016.

Sobre a facilidade de solicitar o refúgio, isso acarreta numa distorção do instituto, utilizado frequentemente por pessoas que não têm desejo de ficar no Brasil, apenas de visitar (quando não possuem a documentação necessária para entrar como turista) ou atravessar. Apesar da autorização de residência, a solicitação de refúgio continua sendo largamente usada por causa da crise venezuelana que impossibilita os cidadãos de obter identidade civil, sendo comum reclamações de que a Venezuela não tem expedido novas cédulas de identidade, nem mesmo trocado as vencidas. Cumpre destacar que, recentemente, foi publicada a Portaria Interministerial nº 15, de 27 de agosto de 2018, que flexibilizou o processo de solicitação de residência temporária para imigrantes em situação de vulnerabilidade, na medida em que pode ser dispensada a certidão de nascimento, bastando a autodeclaração do interessado quanto aos nomes de seus genitores².

Como não conseguem a documentação necessária³ para a solicitação de residência temporária previstos no artigo 2º da Portaria Interministerial nº 09/2018, o refúgio tem sido a saída comumente utilizada para ingresso no país, engessando a atividade da autoridade migratória, constituída por servidores públicos da PF, que não podem recusar a solicitação de reconhecimento de refugiado ao imigrante. Isso se dá pois o papel central da Polícia Federal no processo de concessão

2 Art. 2º, § 4º Caso seja verificado que o imigrante esteja em situação de vulnerabilidade e impossibilitado de apresentar o documento previsto no inciso IV, 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 requerente. (Redação dada pela Portaria Interministerial nº 15, de 27 de agosto de 2018).

3 Documentação necessária para a solicitação de residência temporária previstos no artigo segundo da Portaria Interministerial nº 09/2018 (I - requerimento disponível no sítio eletrônico da Polícia Federal na internet, devidamente preenchido; II - duas fotos 3x4; III - cédula de identidade ou passaporte; IV - certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular, desde que não conste a filiação no documento mencionado no inciso III; V - certidão negativa de antecedentes criminais dos Estados em que tenha residido no Brasil nos últimos cinco anos; VI - declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes criminais em qualquer país, nos últimos cinco anos; e VII - comprovante de pagamento de taxas, quando cabível).

são inicial de documentos se deve pela atribuição da competência legal presente no art. 21 da Lei do Refúgio brasileira (Lei nº 9.474/1997), segundo o qual a PF “emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo” (BRASIL, 1997), sem poder decisório algum, já que a decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório, sendo a competência decisória exclusiva do CONARE, não podendo o policial negar ou analisar o mérito do pedido de refúgio.

Portanto, colocadas todas as questões que permeiam o trabalho na região fronteira Brasil – Venezuela, após examinar a legislação regente da matéria, compreendendo os pedidos de residência temporária e as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado aos venezuelanos, somados ao conhecimento prático adquirido *in loco*, seguem propostas de solução para o problema, que facilitariam o trabalho dos policiais federais na diáspora venezuelana:

a) Adoção de cotas de entrada de imigrantes:

A inesperada quantidade de imigrantes nas mais variadas situações de necessidade dentro do território brasileiro impactou todos os serviços públicos, principalmente no território roraimense. É preciso controlar a quantidade de imigrantes que tanto necessitam de assistência do governo brasileiro, equalizá-los com a capacidade de absorção da máquina pública, que tem se mostrado incapaz de atender tamanha demanda. Serviços públicos como hospitais, escolas, abrigos e policiamento não se encontram preparados para o repentino crescimento demográfico nas regiões afetadas. Não é que o Brasil deveria fechar as fronteiras aos imigrantes; a adoção de cotas de entrada seria apenas uma adoção emergencial tendo em vista a falta de infraestrutura da máquina pública para acolhimento dos estrangeiros, já que a entrada facilitada não é sinônimo de acolhimento. A adoção temporária de cotas de entrada visa a promoção do acolhimento dos imigrantes de fato e de sua dignidade da pessoa humana, até a equalização do número de entradas com a capacidade administrativa de cumprir seu papel na promoção dos direitos de quem está em vulnerabilidade.

b) Participação do CONARE na fronteira:

É notável que a realidade contemporânea direcionou o instituto do refúgio à fronteira entre Brasil e Venezuela, sobretudo no município de Pacaraima. A maioria dos pedidos de refúgio é feita por venezuelanos e, conforme demonstrado neste artigo, pouquíssimos pedidos foram processados definitivamente pelo CONARE. Além disso, a Operação Acolhida, que se destina a apoiar com estruturas de recebimento de pessoal, triagem e áreas de abrigo e acolhimento, e de reforçar as estruturas de saúde, alimentação, recursos humanos e organização das atividades necessárias ao acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade, sobretudo dos venezuelanos que atravessam a fronteira de Pacaraima em Roraima, divisa com a Venezuela. A Medida Provisória (MP) nº 820, de 15 de fevereiro de 2018, instituiu o Comitê Federal de Assistência Emergencial, decretando emergência social e definindo medidas de assistência para acolhimento aos imigrantes. A presidência do Comitê cabe à Casa Civil e à Secretaria Executiva é de responsabilidade do Ministério da Defesa, demandando o emprego do Exército Brasileiro na região fronteira. É integrada por diversos órgãos, como a Polícia Federal, o Exército Brasileiro, a Organização das Nações Unidas (representada pelo ACNUR e pela OIM), a Defensoria Pública da União, a Receita Federal, o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério da Saúde, não se constatando a presença do CONARE in loco. O CONARE deveria estar presente fisicamente na fronteira, pois é o órgão com poder decisório sobre os pedidos de refúgio no Brasil e não possui representação no local atualmente considerado o foco do problema.

c) Maior poder à PF (recusar pedido no caso de flagrante abuso):

A Polícia Federal tem como missão constitucional a garantia da segurança pública, que muitas vezes resta vulnerada diante do restrito papel que o órgão exerce na dinâmica do refúgio. Não são raras as situações em que servidores do órgão identificam flagrantes fraudes nos pedidos de refúgio, ocasiões em que estrangeiros, já bem orientados, utilizam-se do nobre instituto para as mais diversas razões escusas. Em exemplos cotidianos, venezuelanos se apresentam no ponto migratório portando cédula de identidade vencida ou simplesmente

não portando qualquer documento e manifestam intenção de visitar amigos ou fazer compras. Deparando-se com o impedimento legal de sua entrada, retornam poucos minutos depois solicitando refúgio no Brasil. Há relatos de que, em épocas festivas do ano (Carnaval, Natal, Ano Novo), essas situações se intensificam. Outros casos envolvendo indígenas que não portam documento e precisam entrar no Brasil apenas para obter serviço médico gratuito no Hospital Geral de Roraima também não são raros. Referidas situações deturpam o instituto do refúgio e retiram da Polícia Federal parte de sua função constitucional como polícia de fronteira. A autoridade migratória (servidores da PF) realiza o primeiro contato com o estrangeiro no Brasil, possuindo melhores condições de identificar a verdadeira intenção do viajante que vem ao País. É impossível dissociar a atividade de polícia administrativa (migratória) da polícia de fronteira (segurança pública).

Logo, os princípios da dignidade e da solidariedade atuam nesse ambiente, de forma que devem nortear as políticas públicas de promoção da igualdade entre brasileiros e imigrantes, bem como as políticas humanitárias, de forma de afastar a desumanização dos imigrantes em situação de vulnerabilidade.

WILLAM ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

MESTRANDO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO (UFSC), ESPECIALISTA EM CIÊNCIAS POLICIAIS PELA ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA FEDERAL (ANP), PÓS-GRADUADO EM GESTÃO PÚBLICA PELA UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES DO RIO DE JANEIRO (2012) E BACHAREL EM DIREITO PELA FACULDADE GAMA E SOUZA NO RIO DE JANEIRO (2009). ATUALMENTE É ESCRIVÃO DE POLÍCIA FEDERAL LOTADO EM PACARAÍMA/RR, NA FRONTEIRA COM A VENEZUELA.

VENEZUELAN MIGRATION TO BRAZIL AND THE FEDERAL POLICE ACTION AT THE BORDER: AN ANALYSIS OF REFUGEE AND TEMPORARY RESIDENCE REQUESTS

ABSTRACT

In a country with alarming levels of social inequality and poverty such as Brazil, the promotion of humanitarian protection to Venezuelan migrants is a complex challenge, given that neither internal problems are at acceptable levels. Aiming to delve deeper into this issue, the main purpose of this paper is to address the factors that have stimulated the migration of Venezuelans to Brazil. The goals are to study the Venezuelan migration, the laws governing the subject, the applications for temporary residence and the recognition of refugee status. The methodological procedures adopted for the elaboration of this article were, from the point of view of the objectives, exploratory and descriptive research, regarding the technical procedures, bibliographical research and as to the form of approach, qualitative research. The conclusion is that the principles of dignity and solidarity must play a central role in migration, guiding public policies to promote equality between Brazilians and migrants. The humanitarian policy is a way to ward off the dehumanization of vulnerable migrants. Thus, the police action of State in migratory issues should be transformed into institutional action to promote the social and civil rights of migrants.

KEYWORDS: Immigration. Venezuela. Temporary residence. Refugee. Social inequality.

LA INMIGRACIÓN DE VENEZOLANOS A BRASIL Y EL DESEMPEÑO DE LA POLICÍA FEDERAL EN LA FRONTERA: UN ANÁLISIS DE LAS SOLICITUDES DE REFUGIO Y RESIDENCIA TEMPORAL

RESUMEN

En un país con alarmantes índices de desigualdad social y pobreza, como Brasil, promover la protección humanitaria de los inmigrantes venezolanos es una misión compleja, dado que ni los problemas internos se encuentran en índices aceptables. Con el fin de profundizar en el tema, el objetivo principal de este artículo es abordar los factores que han estimulado la inmigración venezolana a Brasil, mientras que los objetivos específicos son: analizar las principales inmigraciones venezolanas, examinar la ley venezolana que rige la materia, comprender las solicitudes para regir la materia, entendimiento y reconocimiento de la condi-

ción de refugiado de los solicitantes. Los procedimientos metodológicos adoptados para la elaboración de este artículo fueron, desde el punto de vista de los objetivos, investigación exploratoria y descriptiva, en cuanto a procedimientos técnicos, investigación bibliográfica y en cuanto al abordaje, investigación cualitativa. Se concluye que los principios de dignidad y solidaridad operan en este entorno, con el fin de orientar políticas públicas para promover la igualdad entre brasileños e inmigrantes, así como políticas humanitarias, a fin de evitar la deshumanización de inmigrantes vulnerables. De esta manera, el foco central de la función policial del Estado en materia migratoria se transforma en acción institucional, orientada a la promoción de los derechos civiles y sociales de los inmigrantes.

PALABRAS-CLAVE: Inmigración. Venezuela. Residencia temporal. Refugio. Desigualdad social.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Publicada medida provisória para atender venezuelanos que migram para Roraima. Câmara dos deputados, Relações exteriores, 16 fev. 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/553375-PUBLICADA-MEDIDA-PROVISORIA-PARA-ATENDER-VENEZUELANOS-QUE-MIGRAM-PARA-RORAIMA.html>. Acesso em: 12 out. 2018.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Dados sobre refúgio no Brasil. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em: 12 out. 2018.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Relatório Tendências Globais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/publicacoes/>. Acesso em: 14 out. 2018.
- BECKER, B. A fronteira em fins do século XX: oito proposições para um debate sobre a Amazônia. In: BECKER, B. *et al.* Fronteira Amazônica: questões sobre a gestão do território. Brasília: Editora UnB; Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1990. p. 15-25.

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil] de 05.10.1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 maio 2018.
- BRASIL. Decreto nº 592 de 06.07.1992. Promulga o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil] de 07.07.1999, P. 8716. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acesso em: 13 maio 2018.
- BRASIL. Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, Bolívia e Chile.
- BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei de Imigração.
- BRASIL. Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório.
- BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Revogada pela Lei nº 13.445, de 2017. Brasília, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em: 12 out. 2018.
- BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951.
- BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço. Diário Oficial da União (DOU), seção 1, p. 57, 15 mar. 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/181995492/dou-secao-1-15-03-2018-pg-57>. Acesso em: 13 maio 2018.
- Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. Definition of gross and large-scale violations of human rights as an

- international crime. *Corrigendum*, v. 11, aug. 1993. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3b00f1be4.html>. Acesso em: 12 maio 2018.
- COMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (1951). Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 14 out. 2018.
- COSTA, E.; BRANDÃO, I.; OLIVEIRA, V. Fuga da fome: como a chegada de 40 mil venezuelanos transformou Boa Vista. G1, 05 fev. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/fuga-da-fome-como-a-chegada-de-40-mil-venezuelanos-transformou-boa-vista.ghtml>. Acesso em: 12 de outubro de 2018.
- CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/pacaraima>. Acesso em: 12 out. 2018.
- MARCHAO, T. Transporte caro ou dias a pé: como é a travessia dos venezuelanos para viver no Brasil. UOL Notícias Internacionais, São Paulo, 26 fev. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/02/26/fronteira-venezuela-pacaraima.htm>. Acesso em: 12 maio 2018.
- MARTINS, J. de S. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- MARTINS, José de Souza. *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Editora Contexto, 2009.
- PROTOCOLO DE 1967 RELATIVO AO ESTATUTO DOS

REFUGIADOS. 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 12 maio 2018.

RAMOS, A. de C. Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

VERGARA S. C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 4. ed. São Paulo. Atlas, 2007.

