

2º CICLO DE ESTUDO

MESTRADO EM HISTÓRIA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Política Pública Migratória: uma análise das respostas brasileiras frente à imigração venezuelana

Marina Modesto Calabria

M

2024



Marina Modesto Calabria

Política Pública Migratória: uma análise das respostas brasileiras frente à imigração venezuelana

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação, orientada pelo Professor Doutor Luís Antunes Grosso Correia

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

2024

Marina Modesto Calabria

Política Pública Migratória: uma análise das respostas brasileiras frente à imigração venezuelana

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação, orientada pelo Professor Doutor Luís Antunes Grosso Correia

Membros do Júri

Professor Doutor (escreva o nome do/a Professor/a)

Faculdade (nome da faculdade) - Universidade (nome da universidade)

Professor Doutor (escreva o nome do/a Professor/a)

Faculdade (nome da faculdade) - Universidade (nome da universidade)

Professor Doutor (escreva o nome do/a Professor/a)

Faculdade (nome da faculdade) - Universidade (nome da universidade)

Classificação obtida: (escreva o valor) Valores

Sumário

Declaração de honra	6
Agradecimentos	7
Resumo	8
Abstract.....	9
Índice de Figuras e Gráficos.....	10
Lista de abreviaturas e sigla	11
Introdução.....	12
1.Imigração e Refúgio: evolução normativa e contexto histórico das políticas migratórias.....	19
1.1. Deslocamentos migratórios: conceitos, legislação e fundamentos	19
1.2. Política Migratória Brasileira: do incentivo à securitização	27
2.Políticas Públicas e Modelos de Integração Migratória.....	39
2.1. O que são Políticas Públicas?	39
2.2. A Política Migratória como Política Pública	45
2.3. A Política Migratória e modelos de integração.....	48
2.4. A Política Pública Migratória sob a perspectiva dos direitos humanos.....	52
3.Do deslocamento migratório dos venezuelanos no Brasil e a crise humanitária	54
3.1. Os fluxos migratórios de venezuelanos: das razões para partida à chegada ao território brasileiro	54
3.2. Desafios dos imigrantes e refugiados: barreiras sociais, linguísticas e culturais.....	59
4.A resposta do Brasil frente à imigração venezuelana.....	66
4.1. Governança migratória: as políticas migratórias nacionais e locais	66
4.1.1. A Operação Acolhida: instrumento da política migratória nacional.....	66
4.1.2. A resposta governamental de Cuiabá para os imigrantes venezuelanos	70
4.2. Análise das políticas públicas migratórias no âmbito nacional e local	76
4.2.1. Análise da implementação da Operação Acolhida	77
4.2.2. Análise da resposta governamental à imigração venezuelana em Cuiabá	83
Considerações Finais	88
Fontes	93
Referências Bibliográficas	97
Apêndices.....	110
Apêndice 1	110

Apêndice 2	112
Apêndice 3	115

Declaração de honra

Declaro que a presente dissertação é de minha autoria e não foi utilizado previamente noutro curso ou unidade curricular, desta ou de outra instituição. As referências a outros autores (afirmações, ideias, pensamentos) respeitam escrupulosamente as regras da atribuição, e encontram-se devidamente indicadas no texto e nas referências bibliográficas, de acordo com as normas de referência. Tenho consciência de que a prática de plágio e auto-plágio constitui um ilícito acadêmico.

Cuiabá, setembro de 2024

Marina Modesto Calabria

Agradecimentos

Meus sinceros agradecimentos a todos que, de alguma forma, tornaram a conclusão desta pesquisa possível.

Inicialmente, gostaria de agradecer ao meu orientador, o Professor Luís Antunes Grosso Correia, por ter aceitado esta orientação, e por, apesar da distância, ter fornecido todo acompanhamento e estímulo necessário. Agradeço, ainda, pelos ensinamentos e auxílio oferecido no decorrer de todo curso do mestrado.

Aos meu pais e ao meu irmão, ofereço minha gratidão, por todo apoio e incentivo que me forneceram, e por sempre acreditarem em mim e nos meus objetivos.

Aos amigos que fiz durante o período em que estive em Portugal, agradeço por me permitem compartilhar momentos únicos que fizeram desta jornada menos solitária. Agradeço também a todos os amigos que fiz ao voltar à Cuiabá e àqueles que reencontrei em minha terra natal, por ouvirem meus anseios e não deixarem que me abatesse nas horas de maior aflição.

Agradeço especialmente à minha amiga Larissa, que me acompanhou nessa trajetória acadêmica e na desafiante experiência de migrar para Portugal, compartilhando, diariamente as alegrias, inseguranças e vitórias desta etapa.

Ao Waldemar, meu parceiro de vida, agradeço por ter me encorajado a viver este sonho, por ter me apoiado nas noites de estudo e me acompanhado durante toda a fase de escrita desta pesquisa. Obrigada por não deixar que eu me esqueça do que sou capaz de fazer.

Por fim, agradeço à Universidade do Porto, pela honra de ter feito parte deste programa de mestrado e aos seus docentes, pelas aulas ministradas e pelo conhecimento compartilhado ao longo de todo curso.

Resumo

No mundo contemporâneo, os fluxos migratórios têm se intensificado de maneira acelerada. Nesse cenário, os países de destino dos imigrantes passam a ter novas demandas, que ensejam medidas e ações governamentais. Na América do Sul, a partir de 2015, houve o deslocamento em massa de indivíduos oriundos da Venezuela para outros países do continente. Assim, presente dissertação busca analisar o movimento migratório oriundo da Venezuelano no Brasil, a partir compreensão da quais política migratória brasileira, bem como, das políticas públicas relativas à integração e acolhimento de imigrantes. Objetiva-se identificar as respostas formuladas pelo Governo Federal e pela Prefeitura Municipal de Cuiabá para lidar com a imigração venezuelana. Nesse contexto, debater-se-á se, diante da intensificação do fluxo migratório de venezuelanos, as respostas adotadas, a nível nacional e local, foram formuladas em consonância com os preceitos dos direitos humanos e aptas a efetivar a integração e o acolhimento desses imigrantes. Para o desenvolvimento da pesquisa, partiremos da contextualização do tema, com apresentação dos principais conceitos e evolução normativa. Passaremos ao arcabouço teórico, tratando das premissas teóricas das políticas migratórias e das políticas públicas, adentrando, por fim, na análise do caso venezuelano e das eventuais respostas formuladas e implementadas durante o período compreendido entre 2016 e o primeiro semestre de 2024.

Palavras-chave: Migrações Internacionais; Venezuelanos; Política Públicas; Integração; Brasil.

Abstract

In this day and age, migration flows have been progressively growing at a frantic pace. From this angle, the countries receiving these immigrants are faced with new demands that require the government to act through new policies and measures to receive them. In South America, since 2015, there has been a large-scale displacement of people from Venezuela to other countries of the continent. Therefore, this dissertation aims to analyze the migratory movement from Venezuela to Brazil, considering Brazilian migration policies and the country's public policies related to integration and reception of immigrants. The objective is to identify the responses formulated by the Federal Government and the Municipality of Cuiabá to address Venezuelan immigration. Furthermore, the discussion will center on whether, given the intensification of this migration flow, the responses at both national and local levels have been formulated in accordance with human rights principles and are effective in achieving integration and reception of these immigrants. The research will begin bringing the introductory elements, presenting an overview of the main concepts and normative evolution about the theme. Then, it will proceed to the theoretical framework, dealing with the premises of public and migration policies, and, finally, will culminate in an analysis of the Venezuelan case and the possible responses formulated and implemented during this period from 2016 to the first half of 2024.

Key-words: International Migration; Venezuelans; Public Policies; Integration; Brazil.

Índice de Figuras e Gráficos

FIGURA 1- PERFIL ETÁRIO VENEZUELANOS - BRASIL	58
FIGURA 2- PRINCIPAIS DIFICULDADES ENFRENTADAS: IMIGRANTES (BRASIL)	61
FIGURA 3 - MATÉRIA FOLHA UOL – INVASÃO VENEZUELANA GERA CAOS EM RORAIMA.....	64
FIGURA 4 - PAINEL DE INTERIORIZAÇÃO - BRASIL	68
FIGURA 5 - PAINEL DE INTERIORIZAÇÃO – MATO GROSSO.....	69
FIGURA 6 – NÚMERO DE IMIGRANTES EM MATO GROSSO	71
FIGURA 7 - QUANTIDADE DE ENTRADAS DE VENEZUELANOS EM CUIABÁ – DATAMIGRA.....	72
FIGURA 8 - MATÉRIA G1 MT – CASA DO MIGRANTE PARA DE RECEBER PESSOAS	73
FIGURA 9 – MATÉRIA RD NEWS – VENEZUELANOS TOMAM AS RUAS DE CUIABÁ.....	73
FIGURA 10 – MATÉRIA NA FOLHA DO ESTADO DE SÃO PAULO – INDÍGENAS WARAO EM CUIABÁ	75

Lista de abreviaturas e sigla

ACNUR	ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS
CNIG	CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO
CONARE	COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS
DPU	DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
FFHI	FRATERNIDADE - MISSÕES HUMANITÁRIAS INTERNACIONAIS
MDS	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME
MIPEX	MIGRANT INTEGRATION POLICY
MST	MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA
OIM	ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES
ONU	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
UNHCR	UN REFUGEE AGENCY
UNICAMP	UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Introdução

Migração é o fenômeno do deslocamento de pessoas pelo espaço geográfico. A migração e, sobretudo, os movimentos migratórios em massa não constituem um fenômeno recente. Tal evento tem nos acompanhado desde os primórdios até a era contemporânea.

A intensificação dos deslocamentos se deve, segundo Bauman (2017, posição 7), ao estilo de vida moderno que pressupõe a produção de *pessoas redundantes* (consideradas localmente excessivas ou não empregáveis, em razão do progresso econômico; ou consideradas intoleráveis, em razão de conflitos causados por transformações sociais/políticas e lutas por poder).

Nos últimos anos, a temática relativa às migrações e aos deslocamentos forçados, tornou-se centro de grande parte do debate político internacional. Isso se deve, em grande medida, ao aumento contínuo do fluxo de migrações forçadas em diversas áreas do globo.

Nesse contexto, a imigração internacional alcançou nos últimos anos patamares elevados, nunca registrados anteriormente. De acordo com o Relatório Mundial sobre Migração de 2022, o número de migrantes internacionais aumentou de 84 milhões, em 1970, para 281 milhões em 2020 (McAuliffe, M. & A. Triandafyllidou, 2021, p. 23).

Todavia, não obstante ser inegável a ocorrência de um aumento exponencial dos fluxos migratórios nas últimas décadas, o tema é securitizado em muitos países. Com efeito, são elaborados planos de ações deficientes e, em alguns casos, percebe-se até a inexistência de qualquer política pública voltada ao acolhimento de indivíduos deslocados.

Bauman (2017, posição 26) classifica a securitização como um truque de mágica que “. . . consiste em desviar a ansiedade, de problemas que os governos são incapazes de enfrentar (ou não têm muito interesse em fazê-lo), para outros, com os quais os governantes – diariamente e em milhares de telas – aparecem lidando com energia e (por vezes) com sucesso”.

Não são raras, portanto, as manifestações de líderes que apontam as migrações como uma ameaça à segurança nacional. Destarte, são elaborados planos de ações com políticas públicas de integração deficientes e, em alguns casos, até inexistentes.

Com efeito, é evidente que os deslocamentos, sejam forçados ou não, impactam tanto os países de origem quanto os países receptores, que se veem obrigados a lidar com novas demandas em seus territórios.

No âmbito da América do Sul, em virtude de uma crise política e econômica existente na Venezuela, a partir de 2015 passa-se a verificar um aumento no fluxo migratório de venezuelanos em direção aos países vizinhos.

À vista disso, e considerando o aumento do fluxo de imigrantes que se dirigiram ao Brasil, originou-se o questionamento quanto à existência de políticas públicas brasileiras de integração de imigrantes e refugiados, e quanto à aplicação e eficácia dessas políticas.

Dessa forma, iniciamos a delimitação da área de estudo da presente pesquisa. A dissertação gira em torno da crise humanitária existente na Venezuela e o fluxo de indivíduos advindos deste país, e a consequente resposta do Brasil, por meio da elaboração e implementação de políticas públicas destinadas a este grupo de pessoas.

Nesse sentido, surge o conceito de políticas migratórias, que para De Haas (2011):

Migration policies can be defined as laws, rules, measures, and practices implemented by national states with the stated objective to influence the volume, origin and internal composition of migration flows (p.25).

Além da política migratória, as transformações intrínsecas ao mundo globalizado causam a necessidade de elaboração de políticas públicas específicas, visando solucionar as questões sociais, advindas dos fenômenos migratórios.

Assim, a temática de políticas públicas surge como objeto de relevantes estudos, que visam analisar seu processo de criação e execução. Nesse sentido, Howlett et al. (2013) indicam a importância de se compreender o que é política pública, em suas palavras:

Os governos produzem política pública. Por trás desta simples formulação está um mundo de análise, autoridade e organização que pode parecer um tanto opaco e, portanto, assustador, para um observador não treinado e inexperiente. Por que tomar certas decisões individuais políticas em determinadas épocas e não em outras? (p. 3)

Com efeito, no âmbito de políticas públicas desenvolvidas no Brasil, Cortês (2007) pontua que “políticas públicas – especialmente as políticas sociais – têm importância diferenciada, no contexto geral da administração governamental, tendo em vista a parcela da população para a qual a provisão – de benefícios, bens e serviços – se destina e o modo como ela é financiada, produzida e distribuída”.

Ainda, especificamente às políticas brasileiras para imigrantes e refugiados, Passos, Porto e Jaborandy (2020), apontam que:

A instituição de políticas migratórias adequadas ao perfil do imigrante, da situação do seu país de origem e da situação do país de acolhimento viabiliza um acolhimento eficaz e reduz a incidência de problemas inevitáveis que advém em qualquer circunstância de fluxo migratório em massa (p.10).

Assim, tem-se como partida para a pesquisa as seguintes indagações: quais são os instrumentos e políticas públicas que estruturam a política migratória brasileira? E, diante da intensificação do fluxo migratório de venezuelanos, as respostas adotadas, a nível nacional e local, foram formuladas em consonância com os preceitos dos direitos humanos e aptas a efetivar a integração e o acolhimento desses imigrantes?

O objetivo deste trabalho é, portanto, caracterizar o arcabouço normativo da política migratória brasileira e examinar o recente movimento migratório de venezuelanos ao Brasil, permeando o perfil demográfico do imigrante venezuelano e os desafios por eles enfrentados. Nos propomos, assim, a identificar as políticas públicas concebidas em virtude do aumento da imigração de indivíduos providos da Venezuela, analisando os resultados e impactos provenientes dos mecanismos delineados pelo governo federal e pelo município de Cuiabá.

A análise se restringirá ao período compreendido entre o ano 2016 ao primeiro semestre de 2024. O recorte temporal foi delimitado para propiciar a análise do surgimento do problema social, compreendido no aumento substancial da imigração venezuelana, e a sua inserção da questão na agenda política do Estado brasileiro. E, também, para examinar as soluções ventiladas e, eventualmente, implantadas a partir do ano de 2018 – momento em que a questão ganhou maior notoriedade – até o primeiro semestre de 2024.

Com efeito, pretende-se, de forma mais específica, analisar as políticas públicas de acolhimento e integração formuladas e/ou implementados no caso dos imigrantes venezuelanos no Brasil, visando, para tanto:

- a) Compreender o perfil de imigrantes oriundos da Venezuela;
- b) Identificar as políticas públicas elaboradas para o acolhimento e integração dos imigrantes venezuelanos no Brasil, no período delimitado;
- c) Analisar o fluxo migratório dos indígenas da etnia *warao* na cidade de Cuiabá e identificar as respostas governamentais propostas e implementadas para este grupo;
- d) Avaliar a eficiência das políticas públicas anteriormente identificada, notadamente em relação a efetiva integração e acolhidos dos imigrantes venezuelanos no Brasil.

Para cumprir o objetivo traçado, analisaremos os mecanismos de governança migratória por meio do método de abordagem indutiva, com a observação dos fenômenos sociais particulares existentes no território brasileiro, no âmbito da política pública para imigrantes.

Os procedimentos técnico-metodológicos de coleta de dados utilizados são, em linhas gerais, de pesquisa bibliográfica e documental. Nesse ponto, Gil, (2002) assevera que “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (p. 44). A pesquisa documental, embora se assemelhe à bibliográfica, conta com fontes diversas, muitas vezes “de primeira mão” sem tratamento analítico anterior, como boletins informativos, e, também, de documentos de segunda mão como relatórios de pesquisa, tabelas etc. (p.45).

Nesse sentido, é por meio das contribuições de autores acerca dos fluxos migratórios, ordenamento de fronteiras, políticas públicas e políticas migratórias, bem como, de atos normativos e documentos oficiais do governo brasileiro e organizações e entidades internacionais que a investigação foi desenvolvida.

O exame das respostas apresentadas pelo governo brasileiro será realizado por meio da Análise de Política, que, segundo Dye, é “descobrir o que os governos fazem porque fazem e que diferença fazem” (Dye, 1976, *apud*, Dagnino et. al., 2014, p. 55), sob a perspectiva do estudo do conteúdo (*study of policy content*), no qual procura-se

descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas, isto é, determinar como elas surgiram, como foram implementadas e quais os seus resultados (Dagnino et. al., 2014, p. 59).

Ademais, a pesquisa é desenvolvida por uma abordagem qualitativa, isto é, voltada para a compreensão fenômeno escolhido, a partir dos significados que lhe são atribuídos em determinados contextos sociais e locais (Turato, 2011, *apud*, Lüdorf, 2017, posição 13,26%).

Sabe-se que a metodologia de uma pesquisa pode, ainda, ser classificada com base em seu **objetivo geral**. Nesse ponto, como vimos anteriormente, a partir do **objetivo traçado - analisar o fluxo migratório de venezuelanos no Brasil e as respostas concebidas pelo poder público** – tem-se que a se trata de uma pesquisa descritiva, pois tem como objetivo primordial a descrição das características de um determinado grupo, bem como, o nível de atendimento dos entes governamentais aos indivíduos dessa parcela da comunidade (Gil, 2002, p. 42).

Os documentos e políticas a serem analisados na presente pesquisa são:

- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934;
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937;
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891;
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados;
- Notas Técnicas do Comitê Nacional para os Refugiados;
- Declaração Universal dos Direitos Humanos;
- Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018;
- Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018;
- Informes e decisões dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, do Ministério da Defesa e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;
- Lei Federal nº 13.445, de 24 de maio de 2017;
- Lei Federal nº 9.474, de 22 de julho de 1997;
- Lei Municipal Nº 6.691, de 05 de julho de 2021;
- Lei Municipal nº 6.804, de 02 de maio de 2022;

Assim, no **primeiro capítulo**, analisaremos os conceitos teóricos fundamentais que estão implícitos a este trabalho de investigação, a saber, imigração, refúgio, política migratória, securitização e acolhimento. Ainda nesta primeira parte, teceremos um panorama normativo e histórico da política migratória brasileira, com intuito de vislumbrar o percurso transcorrido até o estado atual da política existente.

No **segundo capítulo**, iremos relacionar o conceito já definido de política migratória com a concepção de política públicas e seu ciclo político administrativo. Ainda, refletiremos sobre o papel da governança na construção de políticas públicas migratórias.

Em seguida, no **terceiro capítulo** iremos caracterizar o fluxo migratório que será estudado, expondo o deslocamento dos imigrantes venezuelanos em direção ao território brasileiro. Entendemos ser importante pontuar as razões que ensejaram que esse grupo específico de pessoas se deslocassem territorialmente em direção aos outros países, para compreender o atual estado de vulnerabilidade desses indivíduos na sociedade brasileira.

De forma semelhante, considerando o objetivo do presente trabalho, se faz essencial que os desafios enfrentados pelos imigrantes venezuelanos no Brasil sejam tratados, como forma vislumbrar se as medidas adotadas pelo governo brasileiro são aptas a atender as demandas criadas.

Já no **quarto capítulo**, faremos, inicialmente, o desenho da investigação. Será apresentado o percurso metodológico do trabalho que levaremos a efeito. Em seguida, trataremos da resposta adotada pelo Brasil diante do movimento migratório venezuelano, aqui materializada pela Operação Acolhida, a nível nacional, bem como, pelas tentativas de implementação de políticas públicas no nível local, especialmente no que tange aos venezuelanos indígenas da etnia *warao* estabelecidos em Cuiabá - Mato Grosso.

Optou-se por restringir a abordagem das políticas públicas voltadas aos imigrantes em Cuiabá para o mencionado grupo étnico, em virtude, primeiramente, da extrema vulnerabilidade em que se encontram na cidade. Ademais, do ponto de vista acadêmico, verificou-se que o tema é relativamente pouco explorado em estudos, razão pela qual vislumbra-se que o presente trabalho poderá acrescentar pontos relevantes à discussão.

Ao final deste capítulo, procederemos à análise dos mecanismos existentes à luz das premissas e perspectiva dos direitos humanos.

Por fim, entende-se que a relevância deste trabalho se encontra no objetivo de contribuir no mapeamento das políticas públicas de controle migratório, integração e acolhimento dos venezuelanos no Brasil.

1. Imigração e Refúgio: evolução normativa e contexto histórico das políticas migratórias

1.1. Deslocamentos migratórios: conceitos, legislação e fundamentos

No decorrer do desenvolvimento da humanidade, a existência de fluxos migratórios foi observada, de alguma forma, desde os momentos mais remotos, ainda que a noção moderna de migração tenha surgido em torno do século XIX. Nesse sentido, Illes & Dimitrov (2015) pontuam que:

Tudo se movimenta: o tempo, o capital, a informação e, principalmente, as pessoas. É inerente ao ser humano movimentar-se pelas mais diversas razões, sejam por catástrofes, guerras, sejam por motivos econômicos, políticos ou religiosos. O mundo migra, imigra e emigra. A formação de todos os povos do globo se deu graças aos constantes fluxos migratórios desde os primeiros hominídeos do continente africano, berço da humanidade (p. 10).

Com efeito, considerando a amplitude histórica desse fenômeno e as dimensões políticas, culturais e econômicas que o envolve, de início, far-se-á uma síntese dos principais conceitos e da evolução das normativas internacionais que dispõem sobre as migrações em geral e sobre o instituto do refúgio.

A Organização Internacional para as Migrações (OIM), entende-se como migração:

(o) processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos (OIM, 2009, p. 40).

Tem-se, pois, que ao longo do tempo, o processo migratório se originou por diferentes razões, a depender de cada período e de cada região geográfica. Dentre as diversas motivações, tem-se a busca por melhores condições econômicas, oportunidades de trabalho e de formação acadêmica e, ainda, em virtude de acontecimentos climáticos e catástrofes naturais, conquistas territoriais e guerras militares.

Incluídos nesse processo, existe, também, os deslocamentos de pessoas que visam escapar de perseguições e das inseguranças vivenciadas no local de origem, de grupos e/ou atentados terroristas e de graves violações aos direitos humanos.

Nesse contexto, por caracterizar-se como um fenômeno de abrangência global, desenvolveu-se tanto internacionalmente quanto no âmbito interno dos Estados um extenso arcabouço normativo para disciplinar as situações envolvendo os deslocamentos territoriais voluntários e forçados dos indivíduos, com intuito, especialmente, de garantir a proteção dos direitos humanos das pessoas envolvidas nesse processo.

Assim, o Direito Internacional Público e, mais precisamente, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, ganha relevância ao regulamentar e dispor sobre as medidas protetivas acerca dos movimentos de refugiados e migrantes, dando forma ao Sistema Internacional Contemporâneo de Proteção da Pessoa Humana.

Nesse sentido, a proteção dos direitos e da dignidade da pessoa humana se tornou efetivamente tema de destaque no cenário internacional após a Segunda Guerra Mundial, com a consagração e positivação desse direito natural na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e a criação das Nações Unidas e agências especializadas (Mazzuoli, 2011, p. 854).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece em seu artigo 13 que “todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado” e “todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a esse regressar”. Ainda, dispõe que “todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” (ACNUR, 1948).

O referido diploma internacional aborda o reconhecimento do direito do indivíduo de partir do país de origem, bem como, do direito de o país receptor exercer seu controle de fronteiras e território e, pautando-se no princípio da soberania, estabelecer sua própria política migratória nacional. Garante, além disso, o direito de asilo do indivíduo em outros países nos casos de deslocamento forçado.

No Brasil, a constitucionalização de uma política migratória propriamente dita, pode ser vista, principalmente, a partir da Constituição Federal de 1934, com a chamada

Lei de Cotas, que estabelecia restrições quanto à entrada de imigrante, ao estipular um limite anual para entrada de estrangeiros, de acordo com cada nacionalidade:

Art. 121 (...) § 6º - A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.

O citado dispositivo normativo considerava as bases étnicas e de capacidade física do imigrante para exercer atividade laboral como requisito para o acesso ao território brasileiro e teve como um de seus principais impactos “o grande aquecimento do debate público sobre a imigração e sobre a incorporação das populações de origem estrangeira, e, conseqüentemente, uma ampla divulgação dos discursos eugenistas e dos temores em relação aos imigrantes” (Geraldo, 2009, p. 206).

Deste modo, durante o governo de Getúlio Vargas, o país adotou uma política restritiva de controle de fluxo migratório, e, nos termos de Maria Luiza Tucci Carneiro (2014), “vetou com base em argumentos racistas, a concessão de vistos aos judeus, ciganos, negros e japoneses”.

A referida política voltada ao imigrante permaneceu com o advento da Constituição Federal da República de 1937, havendo, no entanto, a supressão do trecho “as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante”, constante na Carta anterior.

Caminhando na linha do tempo, no cenário mundial, foi realizada a Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, que elaborou a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, em 14 de dezembro de 1950.

O Estatuto entrou em vigor na ordem jurídica internacional em 22 de abril de 1954, nos termos de seu artigo 43, tendo o Brasil o promulgado em sua legislação apenas em 28 de janeiro de 1961, por meio do Decreto nº 50.215, momento em que só então passou a ser executado e a produzir efeitos no âmbito nacional (1961).

Definiu-se, pois, em seu artigo 1º, que seria refugiado:

A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: 1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção; 2) 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 (1951).

No momento da Convenção a definição de refugiado possuía limitações geográficas e temporais, uma vez que abrangia apenas os deslocamentos ocorridos dentro do espaço europeu e anteriores ao ano de 1951. Desta forma, visando suprir a enorme lacuna formada, foi formulado o Protocolo de 1967, com o intuito de abranger uma gama maior de circunstâncias nesse conceito, que procedeu a exclusão da limitação temporal.

Interessante notar que embora o Protocolo tenha ampliado as hipóteses de refúgio, este considerou apenas as liberdades individuais, não abrangendo outros cenários, como por exemplo, os casos em que o migrante foge da fome ou da pobreza. Nessa perspectiva, Paiva & Gonçalves (2022, pp. 05-06) dissertam que “os processos para selecionar aqueles migrantes merecedores de proteção com o estatuto do refúgio foram se tornando cada vez mais rígidos, acompanhando as crises do capitalismo e os controles de fronteiras”.

No âmbito brasileiro, as reservas temporais e geográficas desapareceram do ordenamento jurídico somente com o Decreto nº 70.946 de 1972 e com os Decretos nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989 e nº 99.757, de 29 de novembro de 1990.

Ainda neste contexto, em 1980, durante o período de Ditadura Militar no Brasil¹, foi promulgada a Lei nº 6.815, que instituiu o chamado “Estatuto do Estrangeiro” (1980), no qual prevalecia o discurso securitário da imigração, ou seja, que tratava os movimentos migratórios como questão de segurança nacional, e visava restringir o fluxo de estrangeiro em território nacional apenas àqueles considerados estritamente necessários ao desenvolvimento nacional. Tal posicionamento é evidente, como denota-se dos artigos 2º e 3º:

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais.

Além do período de repressão política, o país enfrentava recessão econômica, com altas taxas de desemprego, o que potencializou o viés securitário do Estatuto.

Com efeito, conforme Cyntia Soares Carneiro (2018), a política migratória fixada no Brasil a partir dos anos 1930, incluindo o Estatuto do Estrangeiro, é estabelecida “por normas que instituem uma situação de exclusão de direitos aos imigrantes, especialmente àqueles considerados legalmente “indesejáveis”, destinados, portanto, a uma permanência irregular e precária no território brasileiro, em que o efeito é a subordinação incondicional de seu corpo à exploração econômica, ao aprisionamento e a deportabilidade e a expulsabilidade” (p. 61).

Assim, criou-se, nesse período, um cenário em que a discriminação e o preconceito para com o imigrante adquirem conteúdo preponderantemente eugenista,

¹ A Ditadura Militar no Brasil foi um regime autoritário, insaturado por meio de um golpe militar em 1º de abril de 1964, com a deposição do presidente João Goulart. O regime durou 21 anos e estabeleceu, dentre outros, censura à imprensa, restrição aos direitos políticos e perseguição policial aos opositores do regime.

consagrando, para Soares Carneiro (2018), a instituição da exceção de direitos aos imigrantes indesejáveis.

Ainda no estudo do Sistema Internacional de Proteção aos Direitos da Pessoa Humana, em 1984 foi elaborada a Declaração de Cartagena (1984), objetivando dialogar e formular alternativas para o fluxo intenso de deslocamentos que estava ocorrendo na América Latina.

O cenário político e econômico existente, a partir da década 1960, em grande parte dos países latino-americanos, com o estabelecimento de regimes autoritários e ditatoriais e o surgimento de diversos conflitos na região, elevou o número de deslocados territoriais.

Logo, visando enfrentar o desafio humanitário existente, a Declaração de 1984 orientou os países latino-americanos a usarem a definição ampla de refugiados, incluindo, desse modo, como causa do refúgio a “violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” (De Paiva & Gonçalves, 2022, p. 10).

Do ponto de vista jurídico, relevante pontuar que a Declaração de Cartagena (1984) não possui caráter vinculante formal. Em outras palavras, os Estados participantes que não colocaram os conceitos em suas próprias legislações internas não possuem obrigatoriedade de adotá-la.

Não obstante, a Declaração de Cartagena é considerada um marco na evolução do refúgio e da política migratória da região. A importância do diploma é vislumbrada no prosseguimento do desenvolvimento da política latino-americana para refugiados e migrantes, com a realização de discussões sobre o tema a cada dez anos, mantendo-se vivo o chamado “Espírito de Cartagena”. Nesse contexto, foram elaborados a Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados (1994) e o Plano de Ação do México (2004)

No território brasileiro, a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 é considerada o marco jurídico fundamental nas questões do refúgio, eis que visou implementar a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e sistematizar as disposições acerca do tema, disciplinando as seguintes condições para a caracterização do indivíduo como refugiado:

Art. 1º (...)

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.

Deste modo, na conjuntura brasileira, contemporaneamente conceitua-se refúgio como um instituto jurídico, de caráter humanitário, que possui como objetivo dar abrigo e proteção aos indivíduos que se deslocam territorialmente, motivados por perseguições ou fundado temor de perseguição por razões políticas, religiosas, sociais, culturais e étnicas (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2016).

Seguindo na análise legislativa brasileira, em 2017, a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) foi promulgada para disciplinar os direitos, deveres e procedimentos administrativos de entrada e saída, autorização de residência, e medidas de cooperação internacional no âmbito dos imigrantes em geral, incluindo, também, em suas disposições os refugiados e asilados políticos.

A nova legislação foi considerada uma evolução na política migratória interna, eis que apresentou maior foco nos direitos humanos dos migrantes, maior equiparação do estrangeiro com os nacionais, maior atenção à acolhida da pessoa em deslocamento, e na necessidade de criação e implantação de políticas públicas voltadas ao imigrante.

Com efeito, sob a égide da Lei nº 13.445 (2017), considera-se imigrante “pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil”.

Importante pontuar, contudo, que em que pese tenha ocorrido avanço com a Nova Lei de Migração, que propiciou uma perspectiva menos securitarista da imigração, na prática ainda existe distanciamento entre as garantias disciplinadas no texto e sua efetiva aplicabilidade.

Da análise dos atos normativos no âmbito internacional e brasileiro, percebe-se que, embora se notem inovações relativamente contínuas – eis que há novas promulgações e/ou alterações dos diplomas legais com regularidade – a separação dos fenômenos entre refúgio e imigração ainda persiste.

Acerca desta forma de classificação, existem críticas substanciais, notadamente, em razão da dificuldade e complexidade na aplicação das definições ora em vigor. De Paiva e Gonçalves (2022) asseveram que:

O fato é que a definição clássica de refúgio é muito difícil de ser aplicada, pois a perseguição pode ter muitas faces nos complexos conflitos que se seguem, seja entre Estados ou dentro deles. A separação dos migrantes em categorias (migrantes econômicos, refugiados, refugiados ambientais, migrantes voluntários, deslocados forçados, etc.) pelos organismos internacionais e pelas normativas dos Estados nacionais está cada vez mais resvalando sua simplificação: migrantes regulares ou irregulares/clandestinos, sendo novas categorias criadas para garantir provisoriedade e rapidez na solução do “problema” da migração, o que vem fragilizando o sistema de proteção aos migrantes (p. 6).

Nesse contexto, com base nas diversas definições de refugiados e imigrantes ao longo da história, é possível concluir que cada categoria assume matizes e conotações diferentes conforme as épocas históricas e os diversos usos políticos, falando mais sobre quem o aplica do que sobre aqueles a quem é aplicado (Di Cesare, 2020, p. 169).

Sobre a aplicação das mencionadas terminologias e classificações, Di Cesare (2020) afirma que:

Em vez de reforçar os muros e consolidar as fronteiras, fortalecendo rótulos definidores duvidosos, é preciso, ao contrário, desconstruir a lógica de seleção, indagando sobre o conteúdo semânticos dos termos, em nada neutros, cujas diferentes interpretações são lidas à luz da filigrana histórica. Dos arquivos afloram nomes díspares - exilados, apátridas, proscritos, migrantes - que, desde o século XIX, alternam-se para identificar aqueles que cruzam as fronteiras dos incipientes Estados-nação com base nos motivos que os levaram a se deslocar: resistência política ou necessidade econômica. Naqueles anos, o «refugiado», produto de uma tensão permanente entre proteção dos direitos humanos e soberania nacional, não tem ainda um status universal. Mesmo depois, o «refugiado» permanece sendo um conceito problemático, uma definição controversa (p. 168).

Dito isso, após a retrospectiva normativa histórica apresentada, percebe-se que, de fato, os conceitos e as políticas governamentais brasileiras quanto aos fluxos migratórios, flutuaram ao longo do tempo, moldando-se ao grupo político e sistema econômico de cada momento. Contudo, é possível, ainda, observar os avanços ocorridos nos últimos anos, no âmbito legislativo, que caminham para a aparente construção de um sistema político e jurídico apto a garantir a proteção dos direitos fundamentais desse grupo em vulnerabilidade: os imigrantes internacionais.

1.2. Política Migratória Brasileira: do incentivo à securitização

Os fluxos migratórios, conforme já relatado, existem desde os primórdios da humanidade. Logo, evidentemente que, em alguma medida, as políticas migratórias também já são desenvolvidas há muito tempo, não constituindo fenômeno realmente recente. Passar-se-á, assim, ao exame da evolução da política migratória adotada no Brasil.

Primeiramente, é preciso definir o que é política migratória. Tradicionalmente, entende-se como um conjunto de regras, medidas e práticas adotadas por determinado Estado para controlar o fluxo e a origem de indivíduos em suas respectivas fronteiras e a permanência de estrangeiros em seu território. Por outro lado, em uma perspectiva humanista, compreende-se a política migratória como "o conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros do território nacional, bem como as ações destinadas a regular a manutenção dos laços entre o Estado e os seus nacionais que residam no exterior", tendo, pois, como objeto central o cidadão migrante e não o fluxo migratório em si (Siciliano, 2013, p. 9).

Nesse contexto, a política migratória constitui, ainda, um fenômeno social complexo, que engloba tanto um aspecto político, quanto jurídico. Nesse ponto, é por meio dos textos normativos em sentido amplo que, em regra, a própria política migratória é fixada, com o estabelecimento de condições de cidadania, autorização de permanência, de procedimentos de garantia e acesso a direitos, de regras para o controle de fronteira, dentre outros exemplos.

Ademais, Siciliano (2013, p. 10) ressalta que "as políticas migratórias, portanto, variam significativamente de um Estado para outro, ou ao longo da história de um mesmo Estado, de maneira que políticas de emigração e imigração atingem matrizes

complexas de diferentes normas e práticas”. Percebe-se, dessa forma, que como os próprios conceitos de migração, imigrante e refugiado mudam conforme o tempo e momento político vivenciado, as políticas migratórias também variam de acordo com o momento político, econômico e social experimentado em cada Estado.

Assim, no que tange à imigração no Brasil, da evolução do arcabouço normativo brasileiro, seria possível inferir, à primeira vista, que o Brasil esteve engajado na proteção de migrantes e refugiados desde os anos 1960 – quando promulgou a Convenção de 1951 – momento no qual a preocupação com os fluxos migratórios era ainda incipiente, sem que os atores internacionais dessem grande destaque aos indivíduos que migravam fora do contexto de guerras.

Todavia, em que pese o Estado brasileiro tenha se esforçado para positivar e incorporar ao ordenamento jurídico pátrio os atos normativos internacionais, garantidores de direitos e de proteção aos migrantes estrangeiros, a política migratória instituída nacionalmente foi, por muito tempo, pautada pela discriminação ao estrangeiro.

Nesse sentido, historicamente, desde à instalação da colônia portuguesa em terras brasileiras, nota-se a presença de algum fluxo de migratório, seja de portugueses que vieram se estabelecer nas então ‘terras portuguesas de ultramar’, ou de outros europeus que buscavam residir no local, com intuito de alcançar prosperidade financeira a partir do desempenho das atividades extrativistas praticadas no chamado Brasil colônia.

No entanto, tendo em vista que, neste primeiro momento, os europeus aportavam no Brasil visando somente a exploração econômica do território, com propósito temporário e visando retornar ao local de origem, considera-se como marco legal migratório no Brasil a abertura dos Portos às nações amigas, promovida por Dom João VI, por meio da Carta Régia de 28 de janeiro de 1808 (Costa et al., 2019).

Com efeito, de acordo com Costa et al. (2019), após este marco inicial, observa-se três fases da política migratória nacional:

- a) fase da xenofilia europeia, que durou até o início da década de 30 do século XX, caracterizada pelo incentivo estatal à imigração de europeus brancos para o Brasil, seja para a ocupação das grandes áreas com baixa densidade demográfica visando a garantir a posse destes territórios, seja para substituição do braço escravo;

b) fase da xenofobia, que no contexto dos efeitos da crise econômica mundial de 1929 e da maciça participação estrangeira no movimento operário, foi caracterizada pela forte restrição à imigração para o Brasil com o estabelecimento da política de quotas à entrada de estrangeiros e sua responsabilização pela “desordem econômica e insegurança social” (BRASIL, 1930); e, finalmente, a

c) fase de segurança nacional que, embora já fosse tema de preocupação estatal na República Velha e no Estado Novo, teve seu auge no contexto da Guerra-Fria com o regime militar (1964-1985) e a Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), que adotou política migratória altamente restritiva por visualizar o imigrante como uma ameaça à segurança interna e um inimigo em potencial. Apenas a partir da Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, conhecida como Nova Lei de Migração, buscou-se mudar o paradigma da segurança nacional para o de direitos humanos, substituindo o estrangeiro pelo imigrante.

Percebe-se que a primeira política migratória instituída em terras brasileiras, ainda no período colonial, foi pautada pela necessidade de colonização, com o estímulo para a criação de pequenos núcleos de povoamento europeus.

Após a promulgação da independência do Brasil, em 1822, houve pouca mudança na política migratória, surgindo, contudo, a necessidade de fortalecer a imagem da identidade nacional, que privilegiava a população branca europeia (Seyferth, 2002, p. 147).

Nesse sentido, Seyferth (2002, p. 118) ressalta que a questão racial estava subjacente às políticas migratórias desde 1818, antes mesmo da palavra raça fazer parte do vocabulário científico brasileiro e das preocupações com a formação nacional.

A intensificação do sistema colonial baseado na atração de imigrantes se deu, contudo, após a promulgação da Lei Eusebio de Queiroz², que proibia o tráfico negreiro, o que gerou a necessidade de substituição da mão-de-obra escrava – até então utilizada de forma majoritária – para a mão-de-obra imigrante (Oliveira *apud* Costa et al., 2019, p. 172).

² Também conhecida como Lei Ato Adicional, foi promulgada em 04 de setembro de 1850. Vide: <https://www.gov.br/palmares/pt-br/assuntos/noticias/173-anos-da-lei-eusebio-de-queiros>

Além da necessidade de renovação da força de trabalho utilizada, principalmente, nas lavouras de café, que estavam em grande crescimento em meados do século XIX, havia o interesse de embranquecer a população brasileira, visando o desaparecimento do negro gradualmente, forjando uma população mestiça cada vez mais branca (Skidmore, 2012, *apud* Costa et al., 2019, p. 173).

Em relação a política de “branqueamento”, Pessanha (2005, citado em Costa, et al., 2019) elucida que:

No final do século XIX, na iminência da abolição da escravidão, discutir a questão racial significava, para as elites, debater a questão nacional, já que o progresso do país dependeria da composição étnica de seu povo. Assim, a defesa da imigração não se restringia às necessidades de mão-de-obra, mas também a um ideal de construção de uma nacionalidade. O Brasil que se pretendia formar era livre e de cidadãos brancos (p. 172).

Importante destacar que, em que pese a predominância da xenofilia e do incentivo a migração europeia, tal fase não passou sem que houvesse manifestações de discriminação contra os imigrantes, o que pode ser percebido por meio da emissão da Decisão nº 47, de 28 de janeiro de 1879 (Soares Carneiro, 2018).

Após a Proclamação da República, em 1889, o governo republicano deu continuidade à política imperial de incentivo à imigração de europeus brancos, e de *embranquecimento* da população, impondo limitações à entrada de estrangeiros oriundos da Ásia e da África³. Nesse período, destaca-se a “grande naturalização” promovida por meio da Constituição de 1891, que concedeu automaticamente a cidadania brasileira a todos os estrangeiros que estivessem no Brasil à época e não declarassem expressamente a vontade de conservar a nacionalidade originária no prazo de seis meses.

No entanto, a política migratória do Brasil começa a mudar a partir do crescimento do movimento de trabalhadores operários. Isso porque, grande parte dos imigrantes que chegaram ao país no início do período republicano encontraram trabalho

³Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890.

na incipiente indústria brasileira, que adotava um regime com elevada exploração da mão-de-obra e pouca remuneração e proteção dos trabalhadores.

Diante de um cenário precário, os operários imigrantes passaram, então, a participar ativamente do movimento social de trabalhadores e, com a intensificação das ações sindicais no período, tais estrangeiros passaram a ser rotulados e vistos apenas como anarquistas e comunistas.

Para a elite brasileira, a participação nos movimentos sociais representava um atentado a ordem social nacional, e, com a estigmatização do trabalhador estrangeiro, iniciou-se a inserção de restrições ao imigrante na legislação pátria. A alteração de postura em relação à imigração é facilmente percebida na “Lei Adolfo Gordo”, de 1907, que possibilitou a expulsão do estrangeiro que por qualquer motivo compromettesse a segurança nacional ou a tranquilidade pública⁴.

Apesar de não configurar uma efetiva mudança na política migratória, o mencionado diploma já indicava a tendência de securitização dos fluxos migratórios, que somente viria a ser concretizada anos depois.

Contudo, antes da fase de securitização da imigração no Brasil, sobreveio a fase de xenofobia, desencadeada pela grave crise econômica mundial causada pela quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929, e, que formalmente, teve início na política brasileira com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, no início da década 1930, após a chamada “Revolução de 30”⁵ (Costa et al., p. 175).

Logo após se tornar o chefe do governo provisório, Vargas editou o Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930, que limitava a entrada no território nacional de estrangeiros. Em seguida, a nova política migratória foi constitucionalizada com a promulgação da Constituição de 1934, que, conforme já anteriormente explicitado, instituiu em seu artigo 121, § 6.º, restrições de entrada aos estrangeiros, de acordo com

⁴ Decreto nº 1.641 de 7 de janeiro de 1907.

⁵ A Revolução de 1930 foi o movimento armado que pôs fim à chamada República Velha, sob a liderança civil de Getúlio Vargas, com o intuito imediato de derrubar o governo de Washington Luís e impedir a posse de Júlio Prestes. Em 24 de outubro, a Revolução concretizou seu objetivo, com a deposição de Washington Luís, tendo Vargas, com apoio miliar, iniciado um governo provisório que só teve fim em 1937. (Revolução de 1930, Disponível em: <<https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/revolucao-1930.htm>>

cada nacionalidade, com a justificativa de ser necessário para garantir a “integração étnica e capacidade física e civil do imigrante” (Brasil, 1934).

Importante ressaltar que nesse momento, grande parte da população brasileira ainda era atraída pelas ideias racistas cultivadas ainda no Brasil Imperial, e, assim, apoiava a restrição de estrangeiros, especialmente, aqueles vistos como “indesejáveis”.

Além disso, no campo governamental, tal período foi marcado pela valorização da identidade nacional brasileira, com a difusão estatal de uma cultura nacional uniformizada, visando a erradicação de traços culturais de minorias étnicas.

Amparado nos ideais nacionalistas e visando a consolidação de um Brasil autêntico e independente, o Estado deixou incentivar a vinda de imigrantes para auxiliar no crescimento econômico e, pelo contrário, passou a priorizar a identificação e expulsão dos imigrantes indesejáveis. Nesse ponto, destaca-se que o discurso de Vargas teve grande inspiração nos regimes totalitaristas em ascensão na Europa, que buscavam um ideal de raça pura⁶.

A política migratória xenófoba foi consolidada com o chamado “Estado Novo”, período iniciado em 1937, no qual Getúlio Vargas governou o Brasil de forma ditatorial. No mesmo dia em que se iniciou o novo regime, foi outorgada a Constituição de 1937 que manteve o sistema de cotas fixados no diploma anterior.

A legislação editada durante o Estado Novo perpetuou os ideais xenófobos e racistas. A “Lei de Imigração” (Decreto-lei nº 406, de 4 de maio de 1938) vedou, expressamente, a entrada de “ciganos”, salvaguardando o direito do Governo Federal de limitar ou suspender, por motivos econômicos ou sociais, a entrada de indivíduos de determinadas raças ou origens.

Após o fim do Estado Novo, em 1945, houve a promulgação que uma nova Constituição que, no entanto, não rompeu com a política migratória até então vigente.

De outra banda, com a Segunda Guerra Mundial e, posteriormente, o início da Guerra Fria, os fluxos migratórios passaram a serem vistos sob uma ótica de segurança nacional, originando a fase securitarista da política migratória brasileira.

⁶ Sobre a construção da identidade nacional brasileira, ver: Silva & Carvalho (2016). A construção da identidade nacional durante a Era Vargas: os políticos, os intelectuais e o futebol.

Nesse ponto, importante contextualizar a ligação entre migrações e a temática da segurança. Primeiramente, faz-se necessário pontuar que até o final da Guerra Fria, os estudos de segurança dedicavam-se às questões estratégicas e militares, visando manter a ordem política bipolar e garantir os interesses dos principais Estados envolvidos no conflito. Desta forma, as academias concentravam-se nas pesquisas com uma perspectiva realista das relações internacionais, com o Estado figurando como objeto único de análise (Tanno, 2003, pp. 47-48).

Com o fim do conflito bipolar surge a necessidade de “redefinir os limites teóricos da área de segurança” (Tanno, 2003, p. 50). Nesse contexto, a Escola de Copenhague surge com uma perspectiva teórica abrangente, ao sustentar que as ameaças à segurança são originadas não apenas na esfera militar, mas também nas esferas política, econômica, ambiental e societal.

Com efeito, a securitização consiste no processo de apresentar uma questão, como ameaça existencial ao objeto de referência, visando atingir uma comoção do público suficientemente capaz para que este passe a tolerar as medidas de exceção – que não seriam suportadas em condições usuais – sob a justificativa de urgência. Ainda, sobre o processo de securitizar, Buzan expõe que:

A segurança “enquadra a questão como um tipo especial de política ou como política que vem de cima”, portanto, pode-se definir um espectro abrangendo questões públicas, que vão desde o não politizado (“o Estado não lida com isso e não faz disso, de nenhuma outra maneira, um assunto de debate público e de decisão”), passando pelo politizado (“a questão é parte das políticas públicas, exigindo decisão governamental e alocações de recursos ou, mais raramente, alguma outra forma de governança comunal”) até chegar a securitização (nesse caso determinada questão não é debatida como um assunto político, mas tratada com uma velocidade acelerada e de maneiras que possam violar regras legais e sociais comuns) (Buzan et al., 1998, *apud* Buzan & Hasen, 2012, p. 324).

Assim, no cenário mundial marcado pela bipolaridade entre os Estados Unidos da América e a União Soviética, a política migratória brasileira perpetuou o viés securitário já existente na legislação desde o Estado Novo, passando por um endurecimento durante o Regime Militar e alcançado o seu ápice com a elaboração do Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980).

O mencionado diploma legal sedimentou a política de proteção à identidade nacional e ao trabalhador brasileiro iniciada no governo de Getúlio Vargas, bem como, a visão existente de que o imigrante era uma ameaça à segurança, ordem nacional e coesão social do país, orientando, assim, a política migratória no sentido de restringir o fluxo de imigrantes àqueles necessários ao desenvolvimento econômico nacional.

Embora a imigração não tenha sido criminalizada de modo formal, nesse período, o imigrante é visto como inimigo em potencial e, portanto, necessário estar sempre sob controle e segurança, conforme se denota da redação original do artigo 18, que condicionada a concessão do visto ao exercício de atividade certa e fixação a determinada região do país⁷. Além disso, nos artigos 106 e 107, estipulou-se diversas condutas vedadas aos estrangeiros, e, no artigo 125, infrações próprias de estrangeiros.

Outro fato que denota o caráter securitário vigente à época é a atribuição, pelo Estatuto (1980), dos procedimentos relativos à entrada e permanência do estrangeiro no país à Polícia Federal – instituição policial brasileira –, sendo esta inclusive, a responsável pelo primeiro atendimento daquele que busca asilo ou refúgio em território brasileiro (artigo 134, Lei n. 6.815/80). Já no âmbito administrativo, criou-se o Conselho Nacional da Imigração (CNIg), órgão vinculado ao Ministério do Trabalho, com a função de orientar, coordenar e fiscalizar as atividades de imigração.

Acerca das premissas da Lei n. 6.815/1980, Ricci & Silva (2018) asseveram que:

As diretrizes do Estatuto não restringiam apenas o processo de entrada dos estrangeiros no Brasil, mas toda a sua dinâmica e comportamento dentro do território. Além de resguardar a política de expulsão, a Lei 6.815/1980 previa uma série de limitações às atividades que podem ser exercidas no Brasil, tais como a proibição de alguns direitos de propriedade, de manifestações políticas e de direitos políticos, como votar e ser votado. Durante mais de três décadas, portanto, a plena integração e participação de estrangeiros como cidadãos e cidadãs estiveram obstruídas, sobretudo, pela vigência do Estatuto do Estrangeiro (pp. 27-28).

⁷ Art. 18. A concessão do visto permanente poderá ficar condicionada, por prazo não-superior a 5 (cinco) anos, ao exercício de atividade certa e à fixação em região determinada do território nacional.

Percebe-se, pois, que nesse período, a questão dos fluxos migratórios passa a ser, efetivamente, entendida como assunto de segurança nacional, com o intuito, ainda, de defender os interesses nacionais, notadamente, em relação à ordem econômica.

Contudo, em razão da natureza altamente autoritária e securitarista, desde a entrada em vigor do Estatuto, as organizações de suporte aos imigrantes e refugiados, ativistas de direitos humanos, organismos internacionais e até mesmo a Igreja Católica – aqui representada principalmente pelas Pastorais do Migrante espalhadas pelo país – passaram a tecer críticas à legislação e vindicar medidas que protegessem e garantissem os direitos fundamentais da pessoa humana dos imigrantes em território brasileiro.

Dessa forma, ao longo dos 30 anos em que ficou em vigor, a Lei n. 6.815/1980 sofreu diversas alterações. Durante esse período, houve, também, a elaboração de novos atos normativos, tanto para a regulamentação da política migratória, quanto para inserção de dispositivos de garantia de direitos ao migrante.

Após o fim da ditadura militar, houve a promulgação de uma nova constituição democrática (Constituição Federal de 1988), que assegurou diversos direitos humanos, as regras contidas no Estatuto passaram a ser obsoletas e incompatíveis com a nova legislação.

Todavia, em que pese o progresso advindo da Carta Magna de 1988, as diretrizes, emanadas pelo governo federal, em relação aos imigrantes internacionais oscilavam constantemente, ora apresentando avanços, ora retrocessos.

Ainda nessa dinâmica de avanços e retrocessos, em 1997 foi editada a Lei nº 9.474, que definiu mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo de 1967. A referida lei é considerada um marco do regime protetivo dos refugiados no Brasil, posto que introduziu o “reconhecimento da condição de refugiado a pessoas fugindo de situações de grave e generalizada violação de direitos humanos, acompanha as mudanças que se seguiram no pós-Segunda Guerra, ampliando a definição de refugiado para também abarcar pessoas que, apesar de não sofrerem uma perseguição individualizada, são merecedoras da proteção internacional” (Marquez, 2017, p. 14).

A contradição entre os ditames da Lei nº 6.815 e o ordenamento pátrio teve fim, então, com edição de uma nova Lei Federal. A partir de uma trajetória de pressões sociais internas e internacionais, intensificada pelo aumento dos movimentos de

imigração em território brasileiro, o debate sobre a incompatibilidade da legislação brasileira com a realidade dos imigrantes no Brasil alcançou as vias de formação de uma agenda política.

Importante destacar que o número de imigrantes e solicitantes de refúgios no Brasil aumentou de forma expressiva a partir do ano de 2012, sobretudo, dos indivíduos de origem haitiana, que, em razão das dificuldades encontradas no país em decorrência do terremoto de 2010 e dos furacões de 2012, saíram de seu país de origem em direção ao território brasileiro (Tonhati, Cavalcanti & Oliveira, s.d., pp. 24-26). Já a partir do ano de 2016, nota-se um elevado aumento de imigrantes venezuelanos que, em virtude de uma grave crise política e econômica na Venezuela, passam a atravessar a fronteira com o Brasil, especialmente no estado de Roraima (Baeninger et al., 2021).

Assim, nesse contexto de aumento expressivo no fluxo migratório, após um longo período de articulação e discussão, foi aprovada, no ano de 2017, a Lei nº 13.445, que revogou o Estatuto do Estrangeiro e deu início, pelo menos do ponto de vista normativo, a uma nova fase na política migratória do Brasil (Ricci & Silva, 2018, p. 28).

A nova Lei de Migração instituiu princípios e garantias alinhados aos direitos humanos internacionais, como o da não criminalização da migração, da não discriminação e da acolhida humanitária (artigo 3º). Nesse sentido, estabeleceu, expressamente, a garantia ao migrante “no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (Lei n. 13.445, 2017, artigo 4º).

A Lei nº 13.445/2017 é considerada um avanço normativo, justamente por representar uma ruptura à linha securitarista da antiga legislação, visando garantir direitos fundamentais aos imigrantes em território brasileiro (A. Oliveira, 2017).

Contudo, convém ressaltar que o projeto da referida lei era mais inovador do que o texto aprovado, eis que previa, dentre outros, a possibilidade de criação de novas hipóteses de visto temporário, a anistia aos migrantes em situação irregular que tivessem ingressado no território nacional até julho de 2016 (Brasil, 2017)⁸.

⁸ Vetos originais estão disponíveis em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm.

Os vetos demonstram que, embora tenha ocorrido certa mudança no viés da política migratória, ainda existem resquícios, por parte de alguns setores governamentais, da securitização das migrações. Nesse sentido, o veto referente ao visto temporário foi justificado pelo “risco de discricionariedade indevida e com potencial de gerar insegurança jurídica”, assim como, o veto da dispensa de visto para titulares de visto ou a pessoa de nacionalidade beneficiária de tratado ou comunicação diplomática foi motivado por fragilizar o “o exercício constitucional do Poder de Polícia brasileiro pelas instituições de natureza migratória, ao esvaziar indevidamente a discricionariedade para exercício da soberania nacional” (Mensagem nº 163 da Casa Civil da Presidência da República, 2017).

Nos termos consignados por A. Oliveira (2017), alguns segmentos da sociedade ainda enxergam o migrante como uma ameaça ao mercado de trabalho dos nacionais, outros setores, assumidamente com posições à direita do campo ideológico, também se manifestam contra uma política mais aberta ao imigrante, e principalmente, refugiado, vindicando um endurecimento nas restrições de direito e locomoção desses grupos.

Os resquícios de dezenas de anos de uma política migratória securitarista, podem ser vistos, ainda, por meio do texto do Decreto nº 9.199, publicado em 20 de novembro de 2017, que regulamenta a Lei nº 13.445/2017. Isso porque, o referido decreto regulamentador traz maiores restrições ao que fora estabelecido pela Lei de Migrações.

Sobre este aspecto, integrantes da Comissão de Especialistas constituída pelo Ministério da Justiça, apontaram uma série de contradições do Decreto com a própria Lei nº 13.445/2017, ressaltando, por exemplo, a gravidade de:

(...) admitir que os vistos temporários para pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; para trabalho; para realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; e para atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado (artigos 34, § 6º; 38, § 9º; 42, § 3º e § 4º; 43, § 3º e § 4º; e 46, § 5º do Decreto em comento) dependam de deferimento, pelo Ministério de Trabalho, de autorização de residência prévia à emissão desses vistos temporários” (Ramos, Rios, Clève, Ventura, Granja, Morais, Pires Jr., Dallari, Reis, Jardim & Berne, 2017).

Outrossim, importante destacar que durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), houve um breve retorno da retórica securitarista e xenófoba.

Nesse contexto, tal prática foi materializada pela retirada do Brasil, em 2019, do Pacto Global por uma Migração Segura, Ordenada e Regular, que somente voltou a ser adotado pelo Estado brasileiro em 2023 (El País, 2018; Ministério das Relações Exteriores, 2023).

Dessa forma, a eficácia e efetividades da atual fase da política migratória brasileira ainda deve ser analisada e mensurada. Passaremos, assim, ao exame da política migratória brasileira sob a perspectiva das políticas públicas pensadas e implementadas nos últimos anos.

De todo modo, importa perceber que a política de migração, assim como os conceitos normativos, está sujeita as variações e ideologias do modelo econômico e de governo existente no Estado. Nesse sentido, Di Cesare (2020) pontua que:

Importante também é o modo como Habermas acena para uma política de ingresso que se curva simplesmente às exigências do mercado. Assim, as barreiras econômicas se erguem a cada momento para fazer passar apenas quem dispõe de qualidades precisas exigidas em grande parte pelo capitalismo. Não se trata então de ser a favor ou contra as *open borders*, em que até Žižek parecer crer. É bastante necessário ler o mecanismo da imigração dentro da lógica do mercado liberal, que tomou conta da sociedade . . . (pp. 120-122).

2. Políticas Públicas e Modelos de Integração Migratória

2.1. O que são Políticas Públicas?

Conforme anteriormente explicitado, o processo migratório é um fenômeno complexo, que envolve uma série de fatores – econômicos, políticos, históricos, culturais e sociais – e atores, eis que, além dos próprios migrantes, envolve os agentes estatais dos países de origem e destinatários e, também, os próprios Estados, bem como, seus respectivos cidadãos.

Assim, diante de um processo diverso e interseccional, que impacta a sociedade de diferentes formas, as políticas públicas surgem como um instrumento apto a atender as demandas que se originam a partir dos fluxos migratórios.

Na literatura encontram-se diferentes definições de o que seria, de fato, as políticas públicas. Howlett et al. (2013, p. 12) entendem que “a política pública é um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado”.

Em conceito diverso, compreende-se a política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (Secchi, 2013, p.2). Nesta pesquisa, consideraremos que uma política pública é um conjunto estruturado de interpretações, decisões e avaliações, que visa responder a um problema social, orientado por valores, ideias e visões de mundo, produzido por meio da interação dos atores políticos e aceitos pela coletividade (Rosa, Lima & Aguiar, 2021, p. 17).

Peter Deleon (2006, p.40) assevera que a concepção de auxiliar os *policy makers* possui um longo passado, tendo em vista que os governantes têm sido destinatários de conselhos desde que se tem registro histórico, o que pode ser comprovado por meio das orientações dadas pelos sacerdotes aos governantes na Grécia Antiga, bem como, ao observar os líderes europeus durante os séculos XVII e XVIII, que usualmente se encontravam rodeados assessores dispostos a auxiliá-los.

Acerca da temática, Peter Wagner (2007, p. 29) ressalta que a ideia de desenvolver o conhecimento social, com o objetivo principal de melhorar a sociedade foi concebida, da forma que ainda hoje é conhecida, durante o Iluminismo, uma vez que antes das revoluções liberais americana e francesa, existia na Europa uma *policy-*

oriented social science, cuja abordagem era voltada a atender os interesses do governo absolutista.

Ao contextualizar o início do desenvolvimento do estudo das políticas públicas, Wagner (2007, p. 29-30) ensina que:

After the rise of the idea of liberty in the late-eighteenth century revolutions, a widely held assumptions was that only “police” in its current meaning, but very little “policy” was needed, because society would regulate itself on the basis of the free expression of the wills of the individuals. Critics of this latter idea, such as Burke, but also Hegel and later Marx, knew that this would not be the case, but that a new kind of public intervention based on the assumption of abstract liberty would be required. Any long-term history of the policy orientation of the social sciences will need to start out from this novel social-political constellation and investigate the variety of ways of dealing with this situation. (...) Aiming at finding out what it pleased individuals to do, the emerging social sciences, on the one hand, embarked on developing empirical research strategies to provide useful knowledge. The concern for the practical order of the world in those social sciences translated, on the other hand, into attempts at identifying some theoretical order inherent in the nature of human beings and their ways of socializing, namely the predictability and stability of human inclinations and their results.

Academicamente, considera-se que o estudo das políticas públicas se iniciou a partir do campo da ciência política, notadamente com o trabalho de Harold D. Lasswell, nos Estado Unidos da América, entre a década de 1940 e 1950 (Deleon, 2006, pp. 39-40).

No Brasil, o campo se desenvolveu já no final dos anos 1970 e primórdios dos 1980, em meio a transição do autoritarismo para a democracia (Hochman et al., 2007, pp. 01-03). Ao longo de sua evolução, a pesquisa em políticas públicas sofreu mudanças, tendo inicialmente, focado nas questões relacionadas ao papel do Estado, passando pelo exame das políticas pelo ângulo de suas relações com as instituições políticas, e, posteriormente, privilegiando o estudo das ações governamentais, envolvendo os processos típicos de produção de políticas públicas (Hochman, 2007, pp. 03-04).

Ao processo de criação de políticas públicas atribui-se a denominação de “modelo do ciclo político-administrativo”, que permite a organização e a análise das decisões e ações a serem realizadas pelos atores envolvidos, facilitando a compreensão

de um processo multidimensional por meio da desagregação da complexidade do processo em estágios e subestágios (Howlett et al., 2013, p. 16).

Os estágios que integram o ciclo político das políticas públicas serão abordados ainda neste tópico. Contudo, ao tratar do desenvolvimento das políticas públicas, faz-se necessário observar os atores envolvidos nesse processo multifacetado. Nesse sentido, é inegável que os atores desempenham papel importante acerca de quais e de que forma as políticas são realizadas.

Entende-se como atores, todo aquele cujos interesses serão afetados, positiva ou negativamente pelas decisões e ações realizadas no âmbito das políticas públicas (Rua, 2013, p. 12). Existe um variado conjunto de atores políticos, com características distintas. Pode-se diferenciá-los a partir da esfera na qual que exercem influência – atores domésticos ou atores internacionais – e, ainda, pelas funções que desempenham – atores públicos e atores privados.

No âmbito doméstico, destacam-se como atores os políticos eleitos, os partidos políticos, o público (aqui entendidos como os eleitores e a opinião pública), os burocratas, os grupos de interesse (também chamados de *stakeholders*), pesquisadores, *think tanks*⁹, *experts* e consultores acadêmicos. Já internacionalmente, são as organizações internacionais que possuem papel de grande relevância, tais como o Banco Mundial, a Organização Mundial da Saúde, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a Organização das Nações Unidas e, mais precisamente no tema das migrações, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) (Howlett et al., 2013).

No presente trabalho, focar-se-á nos chamados atores governamentais ou atores públicos, ou sejam aqueles que desempenham alguma função pública (burocratas e políticos, por exemplo). No entanto, necessário destacar que os atores privados e não governamentais, isto é, aqueles que não exercem funções de natureza pública, e os atores não governamentais, também são dotados de grande influência não só no

⁹ Nos termos definidos por James (1993, p. 492), *think tank* pode ser definido como uma organização independente, engajada em pesquisa multidisciplinar, que tem como propósito influenciar a política pública (conforme citado por Howlett 2013, p. 82).

desenvolvimento das políticas públicas, mas, também, em sua implementação, como é o caso das organizações privadas e não governamentais.

Voltando ao ciclo político, temos os estágios que integram o sistema de elaboração das políticas públicas – dos quais os temas e deliberações fluem de forma sequencial dos *inputs* (problemas) para os *outputs* (políticas públicas) – que são nomeados como as fases de agendamento, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação (Lasswell, 1956 *apud* Howlett, 2019, p. 45).

Primeiramente, tem-se a formação da agenda, que pode ser percebida como o momento em que os problemas sociais passam a receber interesse e atenção dos atores que detêm os recursos para formular e implementar políticas públicas (Rosa et al., 2021, p. 46).

Nesse contexto, os atores identificam o problema e passam a debater as possíveis resoluções, se a problemática entrará na lista de prioridades de atuação ou não, com base nos recursos, urgência e viabilidade existentes. A essa lista de prioridade dá-se o nome de agenda (Secchi, 2013, p. 45).

No entanto, ainda resta a dúvida: quando uma situação considerada insatisfatória passa a receber atenção de grupos e autoridades governamentais? É possível que uma questão, ainda que por algum motivo seja inadequada perante a sociedade, perdure por muito tempo sem integrar a agenda política? De modo geral, entende-se que sim, é possível – e até mesmo comum – que questões permaneçam sem a mobilização de atores políticos. À essa situação denomina-se “estado de coisas” (Rua, 2013, pp. 59-60).

Assim, para que um problema se torne um problema político, ou seja, um *input*, alcançando prioridade na agenda governamental, Rua (2013) assevera que é necessário que este apresente pelo menos uma das seguintes característica:

a) mobilize a ação política organizada, seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados. Exemplos: as ações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) por reforma agrária, as ações dos estados produtores de petróleo sobre a questão da divisão dos *royalties* com os demais estados;

b) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de um governo por não dar resposta ao problema político supere o custo de lidar com ele. Exemplos: desastres naturais, crises econômicas;

c) constitua uma situação de oportunidade, isto é, haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema. O enfrentamento ao problema deve representar uma oportunidade de obter dividendos políticos. Exemplos: o Plano Real¹⁰, em 1994; a instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) nos morros cariocas (p. 64).

Ademais, Rua (2013, pp. 65-66) alega que para que os problemas passem a serem reconhecidos como políticos e adentrem na agenda política, dependem de dois fatores: i) da ação coletiva, ou seja, a capacidade de os grupos se organizarem; e, ii) do grau de abertura do sistema político-institucional, sendo que nos regimes democráticos há, em regra, mais abertura à inclusão de demandas nas pautas decisórias, já que permitem divergência entre atores políticos e impõem poucas restrições à participação, o que, usualmente, não se vê em regimes autocráticos e totalitários.

Em continuidade ao ciclo político, passa-se a fase da formulação e decisão. Esse estágio reflete a proposição de meios para resolver a problemática social identificada e agendada, visando à formalização das alternativas possivelmente mais efetivas. Segundo Secchi (2013), “idealmente, a formulação de soluções passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução” (p. 48).

Desta forma, sucessiva à formulação, verifica-se a tomada de decisão, que consiste efetivamente na escolha dentre as alternativas debatidas, havendo àquela aprovada como curso oficial de ação (Rosa et al., 2021, p. 66).

Ainda neste ponto, a doutrina aponta diferentes dinâmicas adotadas para a tomada de decisão, dentre elas, destaca-se o modelo de racionalidade limitada que

. . . assume que há limitações à tomada de decisões abrangentes, o que se deve à complexidade dos problemas sociais, à carência de informações completas, às limitações cognitivas de atores, à existência de rotinas organizacionais prévias que

¹⁰ Foi um programa brasileiro implementado para a estabilização econômicas, iniciado em 1993, durante o governo de Itamar Franco. Consistiu em medidas de ajuste fiscal, criação do Fundo Social de Emergência e a introdução de um novo padrão monetário, o real. (Banco Central do Brasil, 2024)

definem a dinâmica dos processos decisórios, restringindo as opções ao que se encaixa nas capacidades organizacionais e na visão de cada uma/um . . . Além disso, as preferências em relação às políticas públicas estão mais relacionadas com a viabilidade (técnica, financeira, política, cultural...) do que com a eficiência e efetividade (Rosa et al, 2021, pp. 67-68).

Assim, no citado modelo, a alternativa a ser escolhida dentre às ventiladas é aquela suficientemente boa para aquele contexto, tendo em vista as limitações cognitivas e informativas dos tomadores de decisão. Isto é, a opção a ser escolhida não precisa ser necessariamente a melhor, basta que a decisão tomada seja satisfatória e satisfaça, naquele momento e contexto, as demandas, podendo ser revisada continuamente sempre que as condições mudarem.

Outra abordagem que se sobressai, principalmente no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas no Brasil, é o modelo incremental, que perceber que o processo decisório busca soluções graduais, sem introduzir grandes modificações nas situações já existentes e sem provocar rupturas de qualquer natureza (Rua, 2013, p. 83). Dessa forma, a decisão é realizada por meio da comparação de algumas alternativas à luz das políticas públicas já existentes, diante do que é viável, notadamente, do ponto de político.

Após a formulação e decisão, passa-se à fase de implementação. É neste estágio que as regras e o planejamento desenvolvido anteriormente são convertidos em ações práticas¹¹.

Outrossim, Secchi (2013) preleciona que “a fase de implementação é aquela em que a administração pública se reveste de sua função precípua: executa as políticas públicas. Para tanto, o *policymaker* necessita de instrumentos de política pública, ou seja, meios disponíveis para transformar as intenções em ações políticas” (pp. 57-58).

Por fim, encerrando o ciclo político, chega-se à avaliação. Entende-se esta fase como o momento em que a implementação e o desempenho da política pública são

¹¹ Sob a perspectiva *top-down*, compreende-se a implementação como um processo de transmissão das políticas às instâncias executoras, ou seja, “de cima para baixo”. A análise parte, assim, de uma estrutura normativa formal, tendo em vista que tal estrutura expressaria as decisões tomadas pelos representantes eleitos democraticamente (Rosa et al., 2021, p. 73). As medidas são, pois, formuladas sem a participação dos implementadores.

analisados, com o objetivo de compreender a performance da mesma. Para tanto, utilizam-se critérios e indicadores, tais como: economicidade, produtividade, eficiência, eficácia e equidade (Secchi, 2013, p. 63).

No campo da avaliação, temos os elementos da gestão de processos, insumos, produtos, resultados e impactos. Os *insumos* são indicadores *ex ante facto* que tem relação direta com os recursos a serem alocados. Os produtos são as medidas *ex post facto* que expressam o quanto foi entregue de produtos ou serviços em relação às metas previamente estabelecidas. Já os resultados correspondem aos efeitos e benefícios da política pública em seu público-alvo. Por fim, os impactos possuem natureza mais abrangente e multidimensional e guardam relação com as alterações efetivas na realidade social, sejam elas planejadas ou não (Draibe, 2001, *apud* Rosa et al., 2021, pp. 81-82).

Assim, temos que, para este trabalho, política pública é um conceito abstrato, com protagonismo multicêntrico em sua formulação e tomada de decisão¹², que se materializa por meio de diversos instrumentos, tais como programas públicos, projetos, leis, campanhas, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais e ações de uma rede de atores. Percebe-se, pois, a transversalidade da política públicas, que tangencia diversas áreas ou setores de intervenção públicas, dentre elas, a temática migratória.

2.2. A Política Migratória como Política Pública

Após conceituar política pública, resta a questão: é possível considerar a política migratória de um país como uma política pública? A partir da análise das características de uma política migratória, pode-se concluir que sim, trata-se de uma política pública.

Retomando a definição adotada neste trabalho, entende-se política migratória como o conjunto de ações que regulam a entrada, saída das pessoas de um país, bem como, os laços entre o Estado e os nacionais que se encontram no exterior.

¹² Nos termos explicitados por Secchi (2013, p. 02-03), a abordagem estatista considera que os atores estatais possuem o monopólio do desenvolvimento das políticas públicas. Já a abordagem multicêntrica, considerar que os outros atores juntamente com os atores estatais são protagonistas no estabelecimento e na tomada de decisões das políticas públicas.

Já as políticas públicas são os mecanismos que visam responder demandas sociais da sociedade, consubstanciadas nos chamados “problemas públicos”, ou seja, nas questões entendidas como coletivamente relevantes (Secchi, 2013, p. 10).

Nesse sentido, conforme elucidado no capítulo 1, percebe-se que o fluxo migratório no Brasil é considerado uma questão relevante há muito tempo, e, por diversas vezes, a situação migratória existente foi vista como inadequada ou insatisfatória, motivando, então, a ação governamental, por meio de mecanismos regulatórios.

Com efeito, os mecanismos e ações adotados nesse cenário consistem em políticas públicas e, portanto, em políticas públicas migratórias. Dessa forma, em análise às particularidades das políticas migratórias, vislumbra-se a existência de características basilares e próprias das políticas públicas.

Nesse aspecto, é possível notar o caráter transversal da política migratória, tendo em vista as múltiplas demandas relacionadas ao tema (economia, trabalho, segurança, saúde, educação, previdência, planejamento urbano, assistência social, justiça e cidadania). A mencionada transversalidade exige, assim, a atuação de diferentes segmentos governamentais e, também, da sociedade civil, para se alçar efetividade na política pública para os imigrantes. (Sampaio & Baraldi, 2019, p. 43).

A forma em que a política pública migratória irá se desenvolver depende de da percepção da sociedade quanto aos fluxos migratórios de entrada, e, também, do contexto político-econômico vivenciado pelo Estado.

Howlett et al. (2013, p. 66-67) pontuam que para formular e implementar políticas de forma eficaz em uma democracia capitalista, o Estado deve possuir boa organização e contar com o apoio de atores sociais proeminentes. Os autores advertem, ainda, que os sistemas políticos também possuem grande impacto na capacidade política do Estado e na forma que estes produzem e implementam políticas.

Outrossim, é preciso destacar que as questões migratórias são frequentemente politizadas, principalmente nos países receptores de imigrantes. Nesses casos, a politização da temática é gerada em razão da própria transversalidade da questão, que impacta diversos setores do país e, também, influencia as próprias noções de nação, nacionalidade, pertencimento e identidade nacional.

Ao se denominar que um assunto se encontra politizado, tem-se que, segundo os ensinamentos da Escola de Copenhague, o Estado se apresenta como ator essencial ao processo, adotando políticas públicas específicas para lidar com o tema, considerando as implicações que o fenômeno ocasiona para o Estado e sociedade (Grigoli & Almeida, 2021, pp. 48-49).

Por outro lado, quando a questão ganha uma versão extrema da politização – na qual o Estado adota políticas públicas de emergência, com ações fora dos procedimentos políticos normais, tornando-se uma questão de segurança ante uma ameaça, não por ser necessariamente real, mas porque é apresentada como ameaça a continuidade da sociedade ou o Estado – passa-se a securitização do fenômeno (Grigoli & Almeida, 2021, pp. 48-49).

Nesse contexto, em muitos momentos, os Estados adotam políticas públicas migratórias restritivas, com o intuito de controlar a entrada de indivíduos em seu território. Importante destacar, no entanto, que não raramente, os objetivos dessas políticas migratórias falham, ocasionando como consequência, justamente, o efeito contrário ao resultado pretendido inicialmente (Castles, 2004).

Assim, ao analisar os motivos pelos quais políticas migratórias fracassam, Stephen Castles (2004) pondera que:

Policy in this area is doomed to failure unless it addresses the causes of both economic and forced migration in current patterns of global inequality. Globalization has the inherent contradiction of producing both a North-South gap and the technological and cultural means of overcoming this gap. Transnational networks in all their guises will undermine migration control, as long as it is based on a national logic and separated from mainstream policies on aid, trade, development and governance. The EU example showed that even the most advanced supranational body has still a long way to go in overcoming this national control logic (p. 223).

Dos ensinamentos de Castles, percebe-se que a efetividade de uma política migratória está ligada com a noção de transnacionalidade, bem como, com a implementação de políticas de auxílio, desenvolvimento e governança.

Nessa ótica, a OIM, ao tratar das políticas públicas no âmbito das migrações, define governança migratória como o conjunto de:

estruturas combinadas de normas, leis e regulamentos, políticas e tradições, bem como estruturas organizacionais (subnacionais, nacionais, regionais e internacionais) e os processos relevantes que moldam e regulam as abordagens dos Estados no que diz respeito à migração em todas as suas formas, abordando os direitos, responsabilidades e promoção da cooperação internacional (OIM, 2019 *apud* OIM, 2022a, p. 15).

Assim, a governança migratória é construída por uma série de atores, tanto no nível nacional quanto no local, destacando-se os atores governamentais, como Governo Federal, Governos Estaduais e Governos Municipais; a sociedade civil (Organizações Sociais, associações, grupos e coletivos) a academia, representada por universidades públicas e privadas e seus núcleos de pesquisa e de extensão; as Organizações Internacionais; o setor privado e, as Associações e grupos de migrantes (OIM, 2022a, p. 15).

Com efeito, sendo a política migratória uma política pública, ela é materializada por diversos meios, se infiltrando nas mais variadas instâncias da sociedade. A política migratória deve, portanto, adentrar em diferentes campos de atuação, para alcançar seu principal objetivo: proteção e promoção dos direitos da população de migrantes (Rosa et al., 2022). As políticas necessitam, pois, abordar questões relativas ao acesso à educação, saúde, assistência social, mercado de trabalho e à participação social e cultural dos migrantes.

2.3. A Política Migratória e modelos de integração

Arelados às questões migratórias estão os modelos de integração dos imigrantes em uma sociedade. Com o aumento dos fluxos migratórios a partir da intensificação da globalização, as relações dos grupos de imigrantes com os indivíduos nativos do território têm ganhado maior relevância política.

Ao se deslocar entre territórios, o indivíduo migrante é, comumente, percebido como “o outro”. Nesse contexto, a alteridade pode ser percebida de diferentes formas. Contemporaneamente, a imigração tem sido, em muitos países, tratada como um problema de segurança nacional, originando um discurso na qual o imigrante se torna uma ameaça à sociedade e criando um clima de hostilidade, com manifestações nacionalistas, xenóforas e racistas (Welply, 2022, p. 01).

Por outro lado, existem outros países que adotam um modelo que visa maior aceitação de diversidade cultural, com reconhecimento da bagagem cultural dos imigrantes e encorajamento da preservação dessa identidade.

Assim, ao tratar de políticas migratórias, diferentes modelos de integração podem ser observados, diante dos aspectos cultural, racial, linguística e religiosa de cada local.

Sobre este tema, Welply (2022, p. 03) assevera que integração é um conceito polissêmico, dentro das teorias que visam analisar as formas de alteridade, pertencimento e acolhimento na sociedade.

Ademais, a autora ressalva que não existe um entendimento neutro de integração. Dessa forma, em seu trabalho, embora reconheça que em muitos momentos o conceito de integração se encontra entrelaçado às relações hierárquicas e desiguais entre uma cultura normativa dominante e outra de grupos minoritários, Welply adota uma posição contrária à compreensão assimilacionista sobre a integração.

Ainda nessa seara, a OIM (2019, p. 106) define integração da seguinte forma:

The two-way process of mutual adaptation between migrants and the societies in which they live, whereby migrants are incorporated into the social, economic, cultural and political life of the receiving community. It entails a set of joint responsibilities for migrants and communities, and incorporates other related notions such as social inclusion and social cohesion.

De acordo com o European Center for Populism Studies (ECPS, s.d.), *migrant integration* pode ser conceituado como “as the process by which migrants become accepted into society, both as individuals and as groups”. Pontua-se que “. . . implies consideration of the rights and obligations of migrants and host societies, of access to different kinds of services and the labor market, and of identification and respect for a core set of values that bind migrants and host communities in a common purpose”.

A partir do conceito mais amplo de integração, ou seja, o processo de adaptação mútua entre a sociedade receptora e os imigrantes, tem-se dois principais modelos, que se expressam por meio das políticas migratórias, o assimilacionista e multiculturalista.

A OIM (2019, p. 12) conceitua o assimilacionismo como o modelo de integração no qual o grupo étnico ou social, geralmente consistente em uma minoria, incorpora as práticas culturais do grupo majoritário, por meio da absorção e aceitação das novas

práticas, como novos valores, língua, tradição e comportamento, com o abandono cultural sociedade de origem, até que a redução das diferenças e o surgimento de uma noção de pertencimento à nova sociedade. Tal abordagem é apontada, por muitos autores, como a predominante na sociedade francesa (Welply, 2022; Castles et al., 2014; Calvanti & Simões, 2014).

Por outro lado, define-se multiculturalismo como o modelo de integração pautado pela iniciativa de preservação, expressão e, até mesmo, celebração da diversidade cultural. Conforme o glossário da Organização Internacional para as Migrações (2019), a abordagem:

It combines the recognition of varied backgrounds, traditions and ways of seeing the world with certain universalist values, such as the rule of law or gender equality, that override cultural differences and guarantee the same rights for all. The integration relationship is then best captured in the image of a mosaic enabling minority ethnic groupings to live side by side with the majority constituency (p. 142).

Das definições trazidas, percebemos que o modelo multiculturalista é marcado pela valorização da diversidade cultural, e pelo acesso, dos diferentes grupos étnicos, culturais ou religiosos, a direitos e recursos da sociedade, sem que se tenha encorajamento ao abandono ou absorção das práticas culturais dos locais originários.

Já sob a ótica do modelo assimilacionista, observa-se um enfoque na preservação da identidade nacional, que ao ser priorizada, em busca de uma coesão nacional ideal, acaba por incentivar que o imigrante se afasta de sua cultura e costumes para assimilar os aspectos da cultura local, visando a diminuição das diferenças existentes entre as minorias e o grupo majoritário.

Os critérios para análise do modelo de integração adotado em um país são diversos, tais como, viés da legislação, existência de políticas públicas de acolhimento, acesso à direitos e cidadania, implantação de práticas antidiscriminatória, dentre outros. Os parâmetros devem ser considerados de forma interligada e contextual para a melhor apuração da abordagem predominante do país.

Do ponto de vista objetivo, foi criado o *MIPEX – Migrant Integration Policy*¹³, um índice elaborado com o intuito de melhorar as políticas de integração de migrantes, por meio do fornecimento de dados objetivos, acessíveis e comparáveis entre os países analisados (MIPEX 2020, s.d.).

Atualmente, são analisados 56 países, incluindo o Brasil. O índice considera, por meio de análises quantitativas, realizadas por especialistas de cada país, 58 indicadores relacionados a 8 áreas de política: acesso ao mercado de trabalho, reagrupamento familiar, residência de longa duração, participação política, aquisição de nacionalidade, antidiscriminação, acesso à educação, acesso à saúde (MIPEX 2020, s.d.).

Os países são classificados, dispondo-se em um *ranking*, de acordo com as respectivas pontuações nas dimensões: *i)* direitos básicos; *ii)* igualdade de oportunidades; *iii)* futuro seguro. A equipe do MIPEX, então, elabora o perfil nacional do país, emitindo conclusões e recomendações, baseadas na pontuação geral obtida.

De acordo com a última análise dos indicadores brasileiros, realizada em 2019, o Brasil conta com 64/100 pontos no índice do MIPEX. A partir das análises quantitativas das oito áreas relatadas, fora concluído que a mudança da legislação de migração, ocorrida em 2017, proporcionou maior abrangência nas políticas de integração dos imigrantes.

A análise ressalta que, “However, compared to the other ‘Top Ten’ countries, Brazil only goes halfway to promote equal opportunities. Brazil’s current policies encourage the public to see immigrants as equals and potential citizens, but not fully as their neighbours”¹⁴ (MIPEX 2020, s.d.).

Importante destacar que o MIPEX realiza a análise das políticas existentes em cada país, sem, contudo, medir a integração de indivíduos. Nesse ponto, observa-se que mensurar as políticas implantadas de um país e atrelar a mensuração a níveis de integração representa um avanço para a compreensão do fenômeno migratório e para melhor avaliação dos efeitos e resultados das políticas de integração.

¹³ O MIPEX é produzido por um consórcio organizações, liderado, atualmente, pelo Migration Policy Group (MPG) e Barcelona Centre For International Affairs (CIDOB). (<https://www.mipex.eu/frequently-asked-questions>)

¹⁴ Tradução livre: “No entanto, em comparação com os outros países do ‘Top’ Dez, o Brasil só vai até a metade para promover a igualdade de oportunidades. As políticas atuais do Brasil incentivam o público a ver os imigrantes como iguais e cidadãos em potencial, mas não totalmente como seus vizinhos.”

Todavia, é evidente que todo método possui diferentes vantagens e desvantagens, o que, nesse caso, pode ser percebido em relação à ausência de dados quanto à efetiva integração dos indivíduos imigrantes em cada país. Assim, a posição do país não reflete, necessariamente, a realidade da implementação da política pública existente e, também, da integração de fato dos imigrantes no local.

2.4. A Política Pública Migratória sob a perspectiva dos direitos humanos

Como vimos anteriormente, a questão migratória, por vezes, é relacionada a soberania estatal e a segurança nacional, originando um discurso e tratamento securitarista dos movimentos migratórios. Há, contudo, uma outra perspectiva pela qual é possível compreender e analisar questão migratória: dos direitos humanos universais.

Nesse contexto, nos termos estabelecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, tais direitos são universais, indivisíveis e inalienáveis. Dessa forma, o diploma internacional, em tese, garante aos migrantes a proteção dos direitos e da dignidade inerentes aos humanos desde 1948 (Assembleia Geral da ONU, 1948).

Do ponto de vista do direito internacional, os direitos humanos apresentam uma limitação a lógica do direito internacional tradicional, que é pautado pela autonomia decisória do Estado, soberania nacional e controle da fronteira dos movimentos migratórios (Reis, 2004).

O arcabouço de proteção internacional aos direitos humanos passou por diversas mudanças ao longo do tempo. Podemos elencar o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984), Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos membros de suas Famílias (1990) e a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes (2016) (PAHO, 2022).

Apesar da instituição de um regime de Direitos Humanos internacional, a Declaração Universal e os diplomas subsequentes não reconhecem o direito de imigrar como um direito humano, mas, tão somente o direito de liberdade de movimento, sob a ótica emigração. As legislações internacionais tratam, em suma, de situação concretas em que o sujeito imigrante, como é o caso dos refugiados da Segunda Guerra Mundial.

Referem-se, pois, aos direitos dos trabalhadores imigrantes, e não a um direito de imigração propriamente dito (Reis, 2004, p. 169).

Nesse prisma, a governança migratória internacional opta por tratar a questão de forma despersonalizada, discutindo as ondas migrações, correntes, fluxos, estatísticas e gráficos (Anunciação, 2018, p. 586).

Nesse cenário, como as fronteiras vão muito além dos limites físicos, é necessário, portanto, discutir coisas, identidades, territórios, cidadanias e pertencimentos para compreender as fronteiras. Na prática, entretanto, as políticas disciplinadas pelos Estados têm outorgado direitos de cidadania aos seus nacionais e negado, inclusive, condições mínimas de dignidade humana aos estrangeiros (Anunciação, 2018, pp. 585-586).

Percebe-se, assim, a existência de aparente conflito entre a soberania, hospitalidade, acolhimento aos imigrantes e respeito aos Direitos Humanos. Qual seria, então, a importância de uma perspectiva voltada aos direitos humanos na formulação de implantação de uma política migratória?

Apesar da governança migratória estar sendo discutida cada vez mais a nível regional e internacional, os governos nacionais ainda são os principais responsáveis pela proteção dos direitos dos migrantes. Dessa forma, as políticas migratórias, ao adotar uma visão humanitária, deve dispor o controle migratório de forma a evitar o uso de medidas abusivas de proteção das fronteiras.

Ademais, no campo das políticas públicas sociais, a importância de uma perspectiva de direitos humanos é percebida nas diretrizes de proteção, tais como de não criminalização da migração, não realização de práticas de expulsão coletiva, dentre outros.

Tem-se, pois, que a perspectiva humanitária na formulação de políticas públicas migratórias visa dar foco e promover o respeito e a garantia de direitos fundamentais inerentes aos homens, sem retirar a soberania nacional e o poder de autodeterminação do Estado.

3. Do deslocamento migratório dos venezuelanos no Brasil e a crise humanitária

3.1. Os fluxos migratórios de venezuelanos: das razões para partida à chegada ao território brasileiro

O fenômeno migratório brasileiro passou por uma intensificação nos últimos anos, notadamente pelo aumento do fluxo migratório no Brasil dos indivíduos de nacionalidade venezuelana ou anteriormente residente no referido país.

Conforme preleciona Cavalcanti et al. (2021, p. 11), diversos fatores da economia mundial e da geopolítica internacional contribuíram para o aumento das migrações provenientes do Sul Global no início da década de 2020. Dentre eles, a crise econômica de 2007 nos Estados Unidos; o desenvolvimento econômico e social do Brasil, com o seu reposicionamento geopolítico, impulsionado pela lógica do “Commodities Consensus” (Svampa *apud* Cavalcanti et al., 2021, p. 11), e a nova ótica do país como uma potência emergente, participante dos BRICS e organizadora de eventos de porte global (Cavalcanti *apud* Cavalcanti et al., 2021, p. 11).

No entanto, entre 2010 e 2020, a entrada de imigrantes originários de países latino-americanos em território brasileiro passou a ser maior e mais expressiva. Nesse sentido, de 2011 a 2019 foram registrados cerca de 1.085.673 imigrantes, sendo que, destes mais de 660 mil são de imigrantes de longo termo¹⁵ oriundos da América Latina (Cavalcanti et al., 2020, p. 9).

Nesse contexto, a recente intensificação da imigração venezuelana no Brasil no decorrer dos últimos se insere em três movimentos importantes no âmbito das migrações internacionais: as migrações Sul-Sul, as migrações transnacionais de refúgio e as migrações transacionais fronteiriças (Baeninger, 2018, p. 135).

O deslocamento de venezuelanos por toda América do Sul foi motivado, principalmente, pela crise econômica e social existente no país, que culmina na incerteza, por parte dos cidadãos, do acesso aos serviços e direitos essenciais (CNN Brasil, 2021).

¹⁵ Imigrantes com tempo de residência superior a um ano.

Para entender melhor a instabilidade econômica, necessário pontuar que a economia venezuelana é dependente da exportação do petróleo, considerando que a grande reserva do combustível fóssil na região. O país passou, nos anos 1980 e 1990, por graves crises políticas e econômicas, oriundas de políticas neoliberais e de medidas de austeridade, que foram incapazes solucionar os problemas econômicos vivenciados.

Já em 1999, Hugo Chávez foi eleito presidente da Venezuela, iniciando o governo que ficou conhecido como o período de governo bolivariano, responsável por realizar profundas transformações na estrutura política e cultural do povo venezuelano, e impulsionar o desenvolvimento econômico do país, com investimentos sociais, cuja fonte, no entanto, continuava sendo a venda de barris de petróleo.

Dessa forma, após a queda do preço internacional do petróleo, em 2014, a economia do país foi fortemente atingida, originando uma crise econômica. Além disso, com a morte de Chaves, originou-se uma instabilidade política, já que seu sucessor, Nicolás Maduro, não conseguiu manter as políticas sociais anteriormente implantadas e realizou medidas que diminuíram a produtividade do país (Nascimento & Obregon, 2020).

Aliado a essas questões, soma-se o fato da existência de sanções/embargos econômicos dos Estados Unidos da América a empresas e governo venezuelano (Marco, BBC Mundo em Caracas, 2017).

A crise fez com que tanto a economia do país quanto o poder de compra de sua população reduzissem drasticamente, causando falta de diversos itens nos mercados, hiperinflação entre outros problemas (Nascimento & Obregon, 2020).

Com efeito, a crise econômica, acompanhada da inflação, escassez de produtos básicos, falta de emprego, falta de medicamentos, e insegurança alimentar têm provocado o êxodo da população do país, em busca de melhores condições de vida. Em pesquisa realizada por Vargas, Shimizu, Arboleda-Montoya et al. (2023), com imigrantes venezuelanos na Colômbia, consignou-se que

A maioria dos participantes buscava projetos de vida em países diferentes, principalmente nos países vizinhos, porque o processo de mobilização era muito mais fácil, por isso a Colômbia foi escolhida como destino. Além disso, aparecem como motivações para essa migração, em ordem decrescente, buscar novas e melhores oportunidades de trabalho, ajudar financeiramente um familiar que ainda vive na

Venezuela, não enxergar um futuro próspero na Venezuela, não ter dinheiro suficiente para pagar o aluguel e não poder manter uma melhor qualidade de vida (p. 6).

No que tange aos números de imigrantes, conforme identificado pela Plataforma Regional de Coordenação Interagencial R4V, até o ano de 2020, existiam cerca de 4,6 milhões de pessoas oriundas da Venezuela, abrigadas em outros países da América Latina. Nesse contexto, o Brasil figura como o quinto país que mais acolhe esse grupo de deslocados internacionais (UNODC, TRACK4TIP Relatórios Situacionais, 2020).

Nesse contexto, o fluxo migratório de venezuelanos no país sofreu aumento expressivo entre os anos de 2015 e 2017, comparado aos anos anteriores, de acordo com a pesquisadora da UNODC - *United Nations Office on Drugs and Crime*, Heloisa Greco, tendo como porta de entrada no território brasileiro, principalmente, o estado de Roraima, em razão da fronteira terrestre entre ambos os países (ONU News, 2020).

Embora os deslocamentos migratórios em direção ao Brasil tenham se intensificado em 2017, foi no ano de 2019 que atingiram o auge, conforme os dados do Informe do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem Dos Imigrantes¹⁶ (OIM, 2023, agosto).

Com efeito, de acordo com a pesquisa realizada pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e o CONARE, no intervalo analisado entre 2011 e 2020, o país experimentou um aumento no número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiados, principalmente entre 2017 e 2020 – período no qual registrou-se 84% do total das requisições (Silva, Cavalcanti, Oliveira, Costa & Macedo, 2021, p.34).

Dessas solicitações, no decorrer do período 2011-2020, os principais solicitantes eram de nacionalidade venezuelana ou que residiam habitualmente na Venezuela, perfazendo a aproximadamente 153.050 pedidos; seguidos, também, pelos indivíduos de origem haitiana, que representaram 38.686 das requisições (Silva et al., 2021, p. 36).

No campo da governança migratória, em um primeiro momento, o movimento migratório foi tratado de forma meramente burocrática, sem atenção ao contexto vivenciado pela população migrante, razão pela qual se procedeu a deportação coletiva de dezenas de venezuelanos no ano de 2016 (G1 RR, 2016).

¹⁶ Para visualizar o Informe completo consultar Apêndice 1.

Todavia, em virtude da continuidade do descolamento de pessoas vindas da Venezuela, bem como, do aumento considerável das solicitações de refúgio no território brasileiro e da solicitação de vistos em geral de venezuelanos, o governo federal brasileiro promulgou o Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018, no qual se reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela (2018), possibilitando o enquadramento desses indivíduos como refugiados, de acordo com a Declaração de Cartagena de 1984 e o ordenamento jurídico brasileiro, mais especificamente, com o art. 1º, inciso III, da Lei nº 9.474/1997.

Ainda nessa seara, importante mencionar a decisão do Comitê Nacional para Refugiados do Brasil (CONARE) de 14 de junho de 2019, que reconheceu a situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” na Venezuela, por meio da Nota Técnica 03/2019 (CONARE, 2019a).

Assim, na prática, foi apenas com a disposição do CONARE acerca da situação de grave violação de direitos humanos e a adoção de procedimentos mais céleres (Nota Técnica 12/2019), que as solicitações de refúgios aos venezuelanos passaram a ser deferidas (CONARE, 2019b).

No âmbito internacional, por iniciativa do Equador, em setembro de 2018, os países latino-americanos receptores dos deslocados oriundos da Venezuela se reuniram para coordenar as ações da região, elaborando, pois, a Declaração de Quito sobre a Mobilidade Humana dos Cidadãos na Região, na qual os signatários se comprometeram em acolher documentos de viagem vencidos como documentos de identidade de cidadãos venezuelanos para fins migratórios, a fim de facilitar a circulação das pessoas, bem como, de ratificar os compromissos de cada Estado na luta contra discriminação, a intolerância e a xenofobia e implementar, na medida do possível para cada país, iniciativas e esforços estatais, individuais e/ou conjuntos (Ministério das Relações Exteriores do Equador, 2018).

No que tange ao perfil dos imigrantes que chegaram ao Brasil, faz-se necessário pontuar que, segundo pesquisa publicada pela UNICAMP:

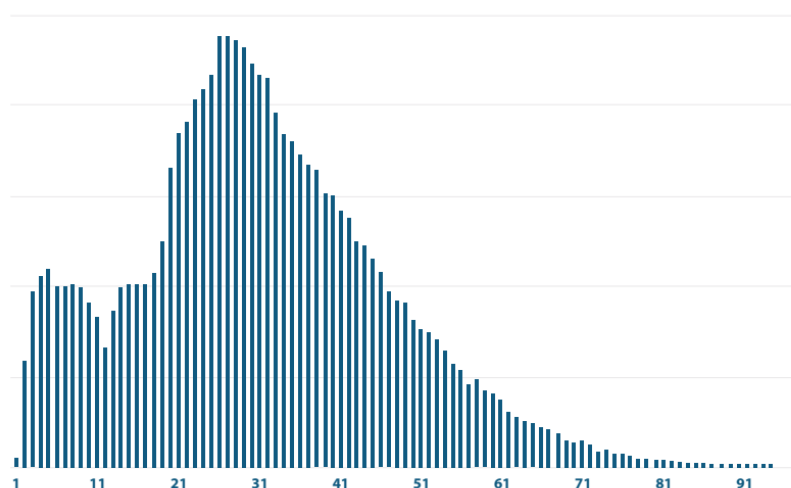
O fluxo migratório venezuelano para o Brasil ocorreu em três distintas ondas migratórias, diferenciadas, essencialmente, pelo perfil do migrante. A primeira onda (2012-2014) é caracterizada por venezuelanos altamente qualificados que chegaram

pelos aeroportos e escolheram o Brasil devido a restrições migratórias impostas por outros países como a Espanha ou Estados Unidos. A segunda onda (2015-2017) é marcada por venezuelanos pertencentes à classe média, que atravessaram a fronteira amazônica Venezuela-Brasil e deslocaram-se internamente no Brasil. Por fim, a terceira onda, iniciada em 2018, se caracteriza pela expressiva situação de vulnerabilidade dos migrantes, pessoas mais pobres e com pouca instrução, que chegam em Roraima e não dispõem de meios próprios para se deslocarem internamente em território brasileiro (Baeninger et al., 2020, *apud* UNODC, TRACK4TIP Relatórios Situacionais, 2020, p. 20).

Nota-se que o perfil de imigrantes venezuelanos é heterogêneo, contando com variadas faixas de renda, etnias, nível educacional e profissão. Atualmente, verifica-se a predominância de grupos de pessoas em situação de maior vulnerabilidade, como por exemplo, indígenas e pessoas integrantes de classes econômica com renda familiar mais baixa e com escolaridade de ensino fundamental e médio completo (UNHCR BRAZIL, 2021).

Ademais, segundo os dados registrados pela Polícia Federal, há pouca diferença entre o sexo dos migrantes, sendo 48% do sexo feminino e 51,9% do sexo masculino, com maioria na faixa etária entre 20 e 45 anos (UNODC, TRACK4TIP Relatórios Situacionais, 2020, p. 22).

Figura 1- Perfil Etário Venezuelanos - Brasil



Fonte: BRASIL, PF (2020)

Fonte: BRASIL, Polícia Federal, 2020 *apud* UNODC, TRACK4TIP Relatórios Situacionais, 2020.

Contudo, importante ressaltar que uma parcela desses venezuelanos que adentram o território norte do Brasil é composta por indígenas, especialmente das etnias *E'ñepá* e *Warao* (Otero et al., 2018, p. 42). Com o agravamento da crise econômica, os *warao* passaram a buscar comida e cuidado nos países vizinhos a Venezuela, em virtude do desabastecimento do país. Não é possível saber exatamente quantos migrantes indígenas existem em território brasileiro, pois parte dessa população migrante escapa ao controle de fronteiras ao entrar no Brasil (Yamada; Torelly, 2018 *apud* Magalhães, 2018, p. 127).

Os *waraos* são um povo originário do delta do rio Orinoco, na Venezuela, que constituem a segunda etnia mais populosa do país, falam espanhol e a língua *warao* e, apesar de constituírem uma unidade étnica linguística, possuem heterogeneidade nos “modos de ser *Warao*”, que variam de acordo com a região/comunidade do delta do Orinoco de onde provêm (ACNUR, 2021).

Traçar o perfil dos imigrantes e refugiados venezuelanos é importante para compreender os maiores desafios e obstáculos que eles encontram ao chegar no território brasileiro. É partir da análise do perfil e dos desafios encontrados é possível verificar onde se encontram as maiores vulnerabilidades que esses indivíduos encontram no Brasil, de forma a elaborar e implementar políticas públicas capazes de reduzir as adversidades e propiciar maior acolhimento e integração à sociedade brasileira.

3.2. Desafios dos imigrantes e refugiados: barreiras sociais, linguísticas e culturais

O processo migratório vivenciado pelos indivíduos que deixam seus países se dá em diferentes etapas: a saída do país de origem; eventualmente a passagem por algum país de trânsito; e a chegada ao país de destino, com a fixação de sua permanência.

Assim, após percorrer a trajetória inicial, os imigrantes e refugiados passam pelo momento da chegada ao país de receptor. É nesse momento que novos desafios começam a surgir, materializados nas barreiras sociais, linguísticas e culturais que encontram.

Como observamos, motivado pelo aumento expressivo das migrações venezuelanas no Brasil, o governo federal reconheceu a crise humanitária existente na República Bolivariana da Venezuela, por meio do Decreto nº 9.285/2018, permitindo o enquadramento do caso venezuelano à hipótese prevista no artigo 1º, inciso III, da Lei de Migrações (Lei nº 9.474 de 22 de julho de 2017).

Todavia, em que pese o referido ato normativo tenha ampliado as possibilidades de regularização migratória, os desafios enfrentados pelos imigrantes e refugiados venezuelanos na travessia e na chegada ao território brasileiro persistem.

Nesse sentido, dentre as principais adversidades observadas pelos migrantes, encontram-se o acolhimento na chegada ao solo brasileiro, a dificuldade linguística, a dificuldade no acesso aos serviços públicos básicos.

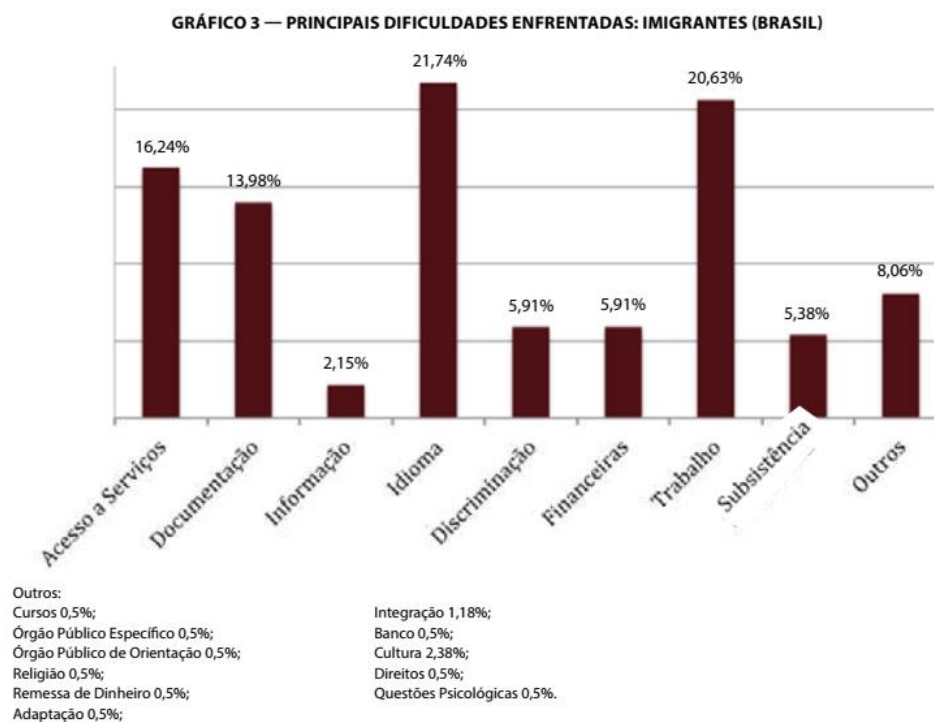
No que tange ao acolhimento, conforme Silva & Fernandes (2017, p. 51-52), o obstáculo é percebido ao comparar a alta demanda pela ampliação e criação de infraestrutura nas cidades receptoras e a sua efetiva expansão e melhoria. De acordo com os pesquisadores, o país ainda fornece acolhimento precário no âmbito da moradia e alimentação.

Outro fator que se apresenta como uma barreira à efetiva integração dos imigrantes é a dificuldade no domínio da língua portuguesa. Em pesquisa acerca das vulnerabilidades dos imigrantes venezuelanos no Brasil, Vargas, Shimizu & Monteiro (2023, p. 3), os entrevistados atestaram que nos serviços de saúde houve a ocorrência de “algumas situações de discriminações decorrentes da língua, já que os profissionais da saúde não compreendiam bem o espanhol”.

A barreira linguística também foi citada como um obstáculo para a inserção no mercado de trabalho, já que as dificuldades em torno a língua se apresentam como limitantes importantes para arrumar emprego (Vargas, Shimizu & Monteiro, 2023, p. 5).

Com efeito, o entrave idiomático é um fato de grande impacto nos processos de socialização, integração e inserção no mercado de trabalho. Nesse contexto, de acordo com pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015), a maior dificuldade enfrentada pelos imigrantes no Brasil é o idioma:

Figura 2- Principais Dificuldades enfrentadas: Imigrantes (Brasil)



Fonte: IPEA/Ministério da Justiça, 2015, p. 138.

Nesse sentido, em entrevista com venezuelanos residentes na cidade de Cuiabá-MT, Pellizari & Carvalho Neto (2020) consignam que os imigrantes buscam a inserção no mercado de trabalho, porém enfrentam grande dificuldade com o novo idioma, vejamos os recortes colacionados na pesquisa:

Rec. 01

Primeiro quero trabalhar para estabilizar, quero um espaço para yo, e despues voy [...] meu estudo (VE 01, 18 anos, solteiro, sem filhos).

...

Rec. 04

Primero espero encontrar um buen trabajo, uma persona que quiera ayudarme, uma persona que realmente pueda ayudarme, como quiero seguir adelante, quiero ser um professional, traer a mi família aqui[...] (VE 05, 28 anos, solteiro, 1 filho)

...

Rec. 07

Quero um emprego, um trabalho, uma oportunidade de recomeçar a vida aqui, pra isso eu vim aqui, não tenho mais como voltar eu era miliar no meu país e governo me considera um traidor, mas minha família precisa de mim, só tem eu por eles, não quero que meu filhos passem necessidade[...]. (VE 09, 35 anos, casada, 2 filhos).

Rec. 08

Sali de Roraima y vine a probar la vida, pero mi esposa y mi hijo estan em Roraima, no tenia dinero para ir (VE, 12, 33 casado, 2 filhos). (pp. 08-10)

Outrossim, outra grande barreira encontrada são os comportamentos discriminatórios, racistas e xenófobos apresentados por muitos brasileiros.

Conforme brevemente abordo no bojo do capítulo 1, a temática das migrações passou por um período de securitização no Brasil. Com a promulgação da Lei de Migrações de 2017, houve um grande avanço legislativo, com viés garantidor do princípio proteção da dignidade da pessoa humana, que visava, também, a afastar a questão migratória do âmbito da segurança nacional.

Contudo, embora o mencionado diploma legal tenha apresentado mudanças na política migratória brasileira, os resquícios de dezenas de anos de política securitária ainda podem ser vistos, e, devido ao crescimento do fluxo migratório e ascensão de grupos políticos ao poder, a discriminação e xenofobia ainda persistem e ganharam novos contornos. É que também fora relatado aos pesquisadores Pellizari & Carvalho Neto (2020):

Rec. 02

Muitas pessoas nos discriminam por ser imigrantes, assemelham tu a um pequeno acidente [...] porque um brasileiro [...] me dijo una palabra: Maldito migrante... muitas personas nos discriminam (VE 03, 24 anos, solteiro, sem filhos).

...

Rec. 05

Nem todo venezuelano é mal, tem muito venezuelano que pretende trabalhar, superar-se e gostaria muito que muitos tomassem conhecimento das necessidades que temos como humano, a parte humanitária, por que teimos dormido no chão, yo tenho passado uma situação que nunca em mia vida yo pensava passar. (VE. 06, 40, casado, 2 filhos).

Rec. 06

Busco um trabajo, algo que todos los venezolanos quieren, no vine aqui para tomar um empleo como brasileño, porque no quieren trabajar um poco, pero el poco para ellos es muy bueno para mi, alimenta a mi familia en Venezuela (VE. 07, 45, casado, 4 filhos) (, pp. 08-09)

Com a intensificação da chegada de imigrantes, as cidades brasileiras fronteiriças entre os dois países, sobretudo as que integram o estado de Roraima, passaram a sofrer forte impacto, provocado pelo aumento exponencial de seus habitantes. Nesse cenário, os moradores locais e autoridades públicas passaram a associar a imigração venezuelana à precariedade dos serviços de saúde, segurança pública, escassez de empregos e transmissão de doenças.

Nesse contexto, o governo de Roraima decretou situação de emergência social devido ao intenso processo de imigração, por meio do Decreto nº 24.469/2017 (Roraima, 2017).

Além disso, a governadora do Estado de Roraima, Suely Campos, ingressou com uma Ação Civil Originária¹⁷ nº 3.121 no Supremo Tribunal Federal, requerendo que a União promovesse medidas administrativas nas áreas de controle policial, saúde e vigilância sanitária nas regiões fronteiriças entre Brasil e Venezuela; a transferência de recursos financeiros adicionais para custear os serviços públicos utilizados pelos imigrantes, bem como, o fechamento temporário das fronteiras entre os países, ou limitar o ingresso no território brasileiro (Roraima, 2018).

A medida judicial tem notório viés xenófobo, posto que no bojo da ação “nota-se a clara intenção de responsabilizar exclusivamente os venezuelanos por diversos problemas observados em Roraima, muitos dos quais têm causas estruturais e já estavam presentes antes mesmo da atual conjuntura migratória”. Além de relacionar o fluxo migratório com epidemias e ao aumento da criminalidade (Milesi et al., 2018, p.66).

¹⁷ É a ação cível que se inicia nos tribunais, e não nos juízos monocráticos, como as demais ações cíveis. A competência para processar e julgar a ação cível originária tem natureza funcional e funda-se na qualidade da parte ou na matéria de litígio. Por exemplo, a Constituição Federal atribui ao Supremo Tribunal Federal a competência para processar e julgar o litígio entre Estados estrangeiros ou organismos internacionais e a União, Estados, Distrito Federal e Territórios, inclusive entre os órgãos da administração indireta.

Em virtude dos conflitos que ocorridos na região, principalmente entre moradores e os imigrantes venezuelanos recém-chegados, o governo federal editou o Decreto nº 9.483 (2018), que autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na faixa de fronteira Norte e Leste e rodovias federais, no estado de Roraima.

O discurso político caracterizando a ameaça existencial dos imigrantes venezuelanos foi amplamente divulgado na mídia nacional e local, como é possível perceber na manchete abaixo:

Figura 3 - Matéria Folha UOL – Invasão venezuelana gera caos em Roraima

Invasão venezuelana gera caos em Roraima

Veja as fotos da reportagem sobre como a crise da Venezuela está afetando o Brasil



19.nov.2016 à 1h42 Atualizado: 19.nov.2016 à 1h20

Fonte: Folha de São Paulo, 2016.

Assim, vemos que o discurso xenófobo pode ser visualizado em manifestações de autoridades e de candidatos populistas que pleiteiam cargos eletivos, com na declaração do à época presidente da República Michel Temer, que afirmou que “. . . Este êxodo venezuelano para o Brasil e para a Colômbia perturba os países da América Latina” (Mazui, 2018), bem como, nas campanhas eleitorais para prefeito do município de Boa Vista – Roraima, no qual os candidatos afirmavam que “na minha gestão municipal, venezuelano não terá privilégio” (Zanini, F., Folha de São Paulo, 2020).

Tais discursos políticos influenciam a população local angustiada pelas incertezas da própria vida e com medo do futuro, podendo gerar uma visão distorcida da realidade social e causando um sentimento de intolerância para com o outro (Bauman, 2017, *apud* Rezende, 2021, posição 27,55%). Nesse cenário, vários episódios de conflitos e até agressões aconteceram nas cidades fronteiriças de Roraima ao longo dos últimos anos¹⁸.

¹⁸ Para mais acessar: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/17/politica/1534459908_846691.html
<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/08/18/cidade-de-rr-na-fronteira-com-a-venezuela-tem-tumulto-apos-assalto-a-comerciante.ghtml>

Nota-se, portanto, que o processo de deslocamento de indivíduos entre a Venezuela e o Brasil é marcado por desafios.

Destacamos, aqui, principalmente a barreira da discriminação e xenofobia. A onda de violência entre os imigrantes e a população local culminou no incentivo, do governo federal, da política de interiorização e transferência dos venezuelanos para outras unidades da federação, por meio de uma das políticas públicas que trataremos a seguir: a Operação Acolhida.

<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/refugiados-venezuelanos-sao-agredidos-e-expulsos-de-tendas-em-roraima.shtml>

<https://www.intercept.com.br/2019/11/28/violencia-xenofobia-venezuelanos-roraima/>

4. A resposta do Brasil frente à imigração venezuelana

Com intuito de compreender a atual política de migração brasileira e como o acolhimento dos imigrantes venezuelanos é gerido no Brasil, nesta seção far-se-á uma análise das políticas referente à imigração venezuelana, pensadas e/ou implementadas a nível nacional e local, entre o ano de 2018 e o primeiro semestre de 2024.

4.1. Governança migratória: as políticas migratórias nacionais e locais

4.1.1. A Operação Acolhida: instrumento da política migratória nacional

Conforme exposto anteriormente, em razão da forte pressão por parte das entidades públicas, bem como, da comunidade impactada pelo fluxo migratório, o governo federal criou, em 2018, uma força-tarefa em território nacional, chamada “Operação Acolhida”.

O referido programa é executado e coordenado pelo governo federal, com o apoio dos entes federativos, do exército brasileiro, das organizações da sociedade civil, entidades privadas e organismos internacionais (principalmente ACNUR e OIM), e, objetiva fornecer assistência emergencial aos refugiados e migrantes venezuelanos que adentram o Brasil.

As medidas possuem o objetivo de proceder a recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem de todos os que chegam ao território brasileiro oriundos da Venezuela, tendo um plano de ação dividido em três eixos (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024a):

- (i) Ordenamento da fronteira (centros de recepção e identificação inicial; registro, regularização migratória/pedido de asilo, assistência sanitária e de saúde, imunização);
- (ii) Acolhimento e assistência humanitária (cadastro para os abrigos públicos do programa, fornecimento de alimentação, assistência social e prestação de serviços de saúde);
- (iii) Interiorização (realocação voluntária, com intuito de proporcionar melhores condições de vida, inserção social e oportunidades econômicas aos imigrantes em outras regiões do país).

O programa surgiu com a promulgação do Decreto nº 9.285/2018, em fevereiro de 2018, e do Decreto nº 9.286/2018, que, respectivamente, reconheceu a situação de vulnerabilidade dos venezuelanos, decorrente da crise humanitária que assola o país, e instituiu a governança da operação e criou o Comitê Federal de Assistência Emergencial. Sobre este aspecto, interessante destacar que tal reconhecimento enquadrou os imigrantes oriundos da Venezuela como refugiados, nos termos da definição dada pela Lei nº 9.474/1997, em seu artigo 1º, inciso III.

Após a instituição da governança da Operação, originou-se um conjunto normativo sobre a configuração da força tarefa. Dentre as normas promulgadas tem-se a Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, que dispôs sobre as medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, visando articular ações integradas a serem desempenhadas pelos governos federal, estaduais, distrital e municipais, por meio de adesão a instrumento de cooperação federativa (artigo 4º, Lei nº 13.684, 2018).

No que tange ao gerenciamento prático da operação, foi instituída a base de comando da Força Tarefa Humanitária no estado de Roraima, na cidade de Boa Vista, e conta com militares das forças armadas brasileira, que trabalham em sistemas de rodízios trimestrais. A cidade fronteiriça de Pacaraima-RR, por receber diretamente a maior parte do fluxo dos deslocados, também conta com uma base, junto ao 3º Pelotão Especial de Fronteira (Franchi, 2019, p. 10).

Outrossim, quanto ao ordenamento de fronteira, foram criados, em Pacaraima: (i) um Posto de Identificação (para recepção e controle migratório); (ii) um Posto de Triagem (para cadastro dos imigrantes pela ACNUR e OIM e levantamento do melhor abrigo para recebê-los); (iii) um Posto de Atendimento Avançado (para os casos de imigrantes com enfermidades que necessitam de tratamento); e, (iv) um espaço de apoio para os membros da Força-Tarefa e das demais agências (Oliveira, 2018, p. 8).

Em relação às informações referentes ao eixo de acolhimento dos deslocados venezuelanos, de acordo com as informações fornecidas pela ACNUR existem, atualmente em funcionamento, os seguintes abrigos, coordenados ou apoiados pela Agência: Pricuma, Rondon 1, Rondon 5, Jardim Floresta (abrigo exclusivo para população indígena), Waraotuma a Tuaranoko (abrigo indígena), Janokoida (abrigo destinado aos *waraos*) e Alojamento BV-8 (ACNUR, 2020; ACNUR, 2024, Painel Microsoft Power BI).

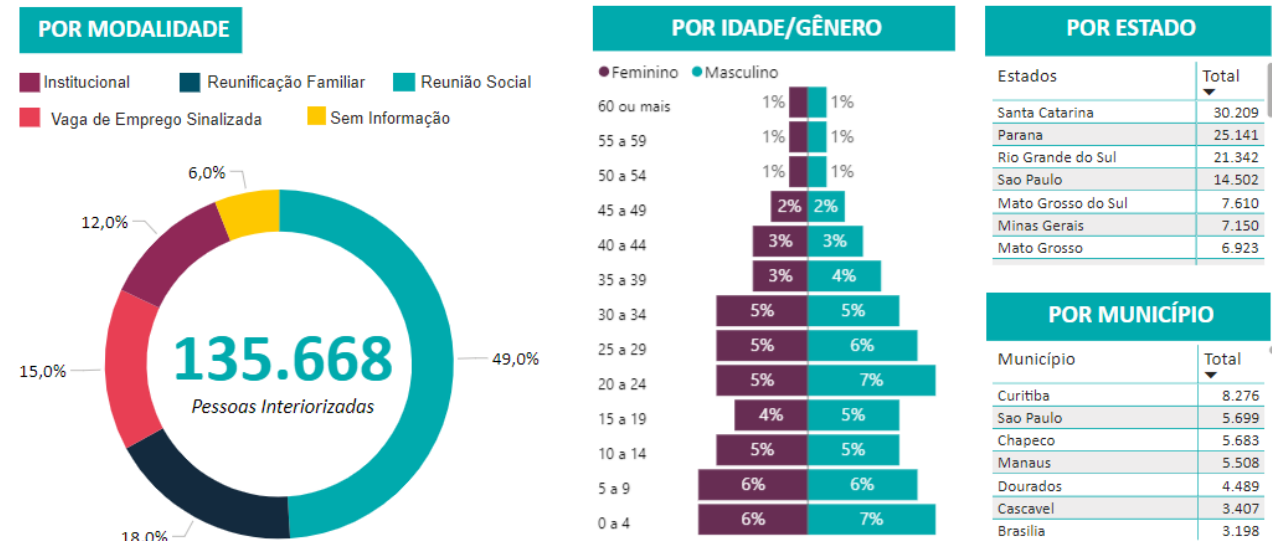
Os abrigos emergenciais são de gestão federal, coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), por meio de Acordo de Cooperação Técnica com o ACNUR (2024b, Painel Microsoft Power BI).

Finalmente, o eixo da interiorização consiste na realocação voluntariamente de imigrantes e refugiados venezuelanos, abrigados nos estados de Roraima e Amazonas, para cidades de outras regiões do país. A iniciativa visa proporcionar aos indivíduos deslocados uma melhor condição de integração social e inserção no mercado de trabalho, bem como, aliviar a demanda dos serviços públicos nos estados que recebem diretamente uma quantidade maior de pessoas.

De acordo com as informações constante no Painel de Interiorização, disponibilizadas no site do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, a interiorização pode ser realizada por meio das modalidades institucional, reunificação familiar, reunião social e vaga de emprego sinalizada.

A estratégia foi implementada no ano de 2018 e já interiorizou cerca de 135.668 (cento e trinta e cinco mil e seiscentos e sessenta e oito) pessoas em cidades variadas do Brasil.

Figura 4 - Painel de Interiorização - Brasil¹⁹

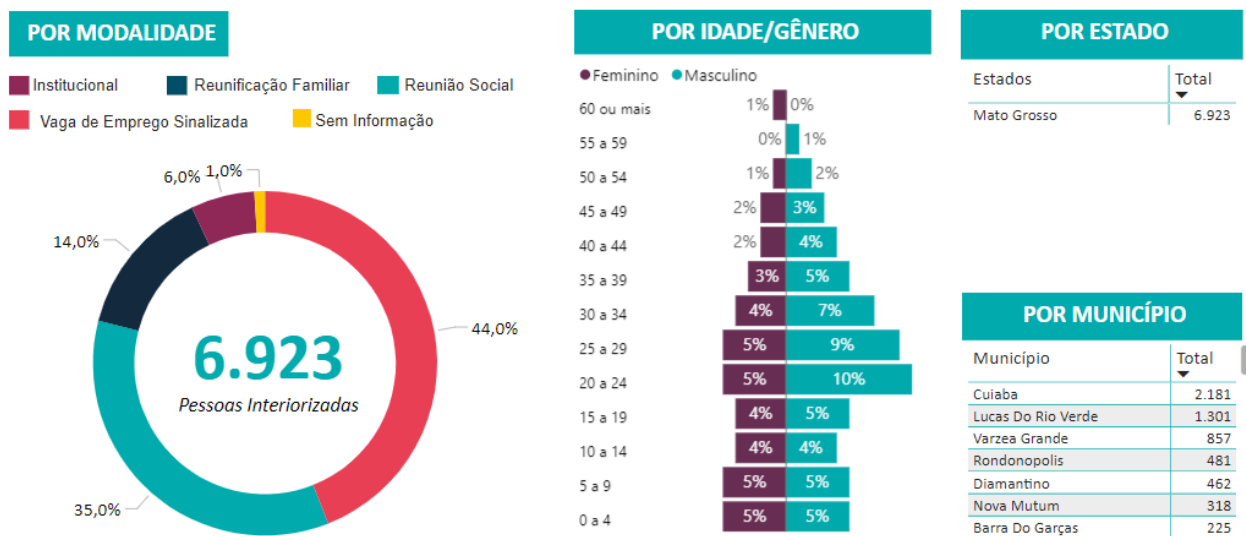


¹⁹ Para figura completa, consultar Apêndice 3.

Fonte: MDS, 2024, 29 de junho.

Nesse ponto, os registros da ACNUR revelam que aproximadamente 6.923 (seis mil e novecentos e vinte três) dos realocados foram para o Estado de Mato Grosso, sendo 2.181 (duas mil e cento e oitenta e uma) pessoas no município de Cuiabá-MT, principalmente por meio da modalidade vaga de emprego sinalizada.

Figura 5 - Painel de Interiorização – Mato Grosso²⁰



Fonte: MDS, 2024, 29 de junho.

Nos termos informados pela OIM (2024, Informe: Deslocamentos assistidos de venezuelanos²¹), em Mato Grosso existem duas casas de passagem – Centro de Pastoral para Migrantes e Fazenda Experimental UFMT – que fazem parte da estratégia de interiorização e possibilitam que os venezuelanos fiquem temporariamente no local.

Para ocorrer o processo de interiorização, o ACNUR identifica os interessados em participar e cruza as informações com as vagas disponíveis e o perfil dos abrigos e dos participantes. Ademais, apenas os refugiados e migrantes regularizados no país – isto é, que possuem a solicitação da condição de refugiado ou residência temporária, o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Carteira de Trabalho (CTPS) –, imunizados e que passaram por avaliação clínica médica podem participar do programa de interiorização

²⁰ Para figura completa, consultar Apêndice 2.

²¹ Para figura completa, consultar Apêndice 3.

(Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024b; ACNUR, 2021).

Ainda na seara da Operação Acolhida, no que tange ao ordenamento de fronteira, importante pontuar a Operação Controle. Por meio da Diretriz Ministerial nº 04/2018, o Ministério da Defesa considerando o “aumento populacional desordenado e imprevisível, na dificuldade de prestação dos serviços públicos essenciais e na necessidade de acolhimento humanitário”, determinou a execução da referida operação pelo Exército Brasileiro, “de maneira a coibir delitos transfronteiriços e apoiar as atividades de controle e registro de imigrantes que entrem ou saiam do País” (Ministério da Defesa, 2018).

De acordo com Oliveira (2018, pp. 10-11), as principais tarefas impostas foram: o controle das BR-174 e BR-401, por meio do estabelecimento de postos de bloqueio e controle na linha de fronteira; o patrulhamento da área das fronteiras de Pacaraima e Bonfim, por meio de tropas e de drones; estabelecimento dos postos de controle em profundidade, próximos à Boa Vista, para verificar a existência de imigrantes chegando à capital sem passar pelo controle migratório da Polícia Federal.

Outra iniciativa envolvendo as Forças Armadas correlatada à Acolhida foi a Operação *Tucuxi*, desencadeada em agosto de 2018. Em virtude do crescimento dos conflitos entre os imigrantes venezuelanos e os residentes das cidades fronteiriças do Norte do país, por meio do Decreto Federal nº 9.483, de 28 de agosto de 2018, o Presidente da República autorizou o emprego das Forças Armadas para a garantia da Lei e da Ordem em áreas específicas do estado de Roraima (Duarte, 2019, p. 98).

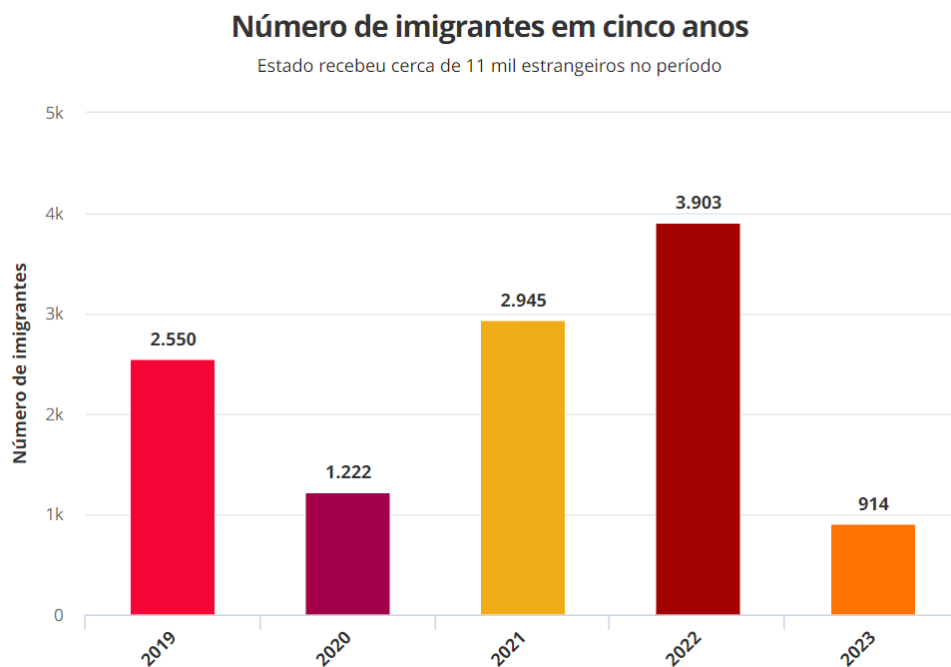
Da síntese trazida sobre a implementação da Operação da Acolhida, bem como, das duas operações relacionadas a ela, percebe-se que os mecanismos acionados não se restringiram apenas à ajuda humanitária e acolhimento, tendo uma forte atuação das forças armadas nas ações realizadas.

4.1.2. A resposta governamental de Cuiabá para os imigrantes venezuelanos

O município de Cuiabá, capital do estado de Mato Grosso, figura como um dos destinos dos imigrantes venezuelanos no Brasil, tanto por meio do eixo de interiorização da Operação Acolhida, quanto por vias espontâneas de deslocamento.

De acordo com dados fornecidos pela Polícia Federal, nos últimos cinco anos, especialmente no ano de 2022, o estado mato-grossense recebeu cerca de 11 mil imigrantes, sendo 8.438 vindos da Venezuela (Monteiro, A., G1 Mato Grosso, 2023).

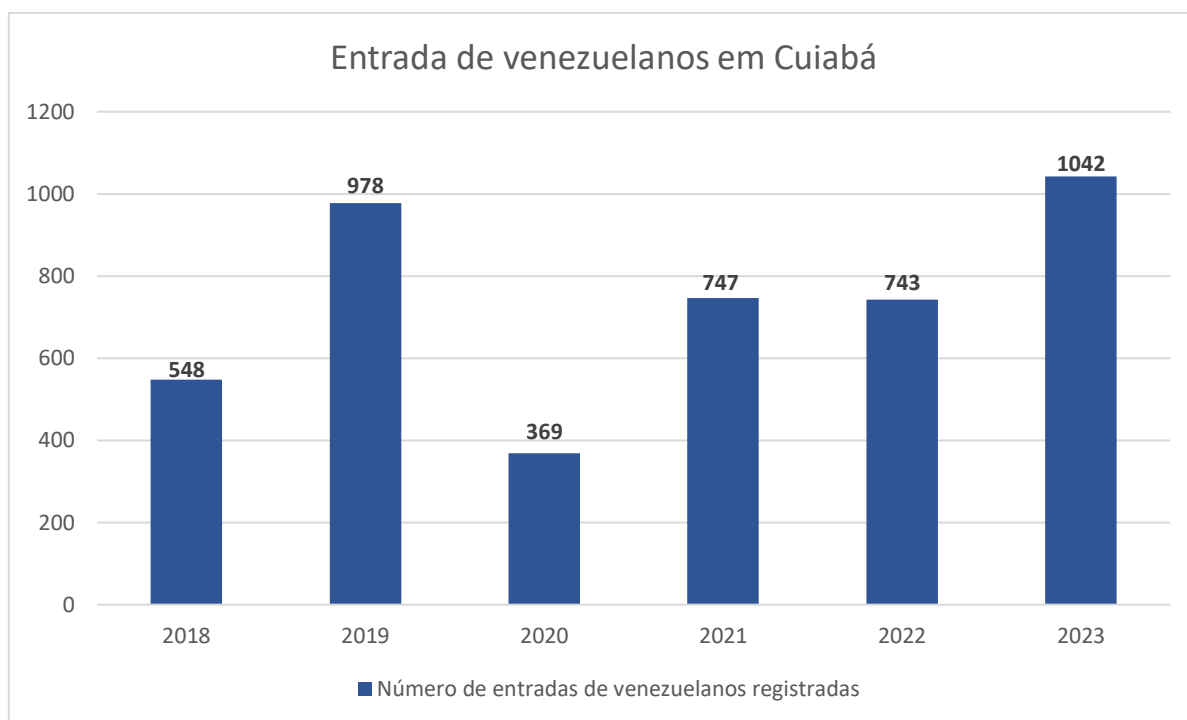
Figura 6 – Número de Imigrantes em Mato Grosso



Fonte: Polícia Federal *apud* G1 Mato Grosso, 2023.

De outra banda, o Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA) atestou a entrada de imigrantes advindos da Venezuela de forma mais acentuada em 2023. Vejamos:

Figura 7 - Quantidade de entradas de venezuelanos em Cuiabá – DataMigra



Nota: Dados extraídos da plataforma DataMigra BO. Fonte: Elaboração própria, 2024.

Importante salientar que os dados fornecidos pelo SISMIGRA e pela Polícia Federal são baseados nos registros formais realizados pelos imigrantes, o que, apesar de todo aparato de controle e regularização estabelecido nas fronteiras terrestres, nem sempre correspondem à realidade fática, já que ainda existe a entrada no país por outras rotas alternativas e/ou clandestinas, fora do campo de atuação da Polícia Federal.

De toda forma, das informações colacionadas, percebe-se que houve aumento na entrada de imigrantes venezuelanos em Cuiabá-MT, especialmente a partir de 2019, com queda no ano de 2020, notadamente em razão da pandemia de Covid-19, e das consequentes restrições na circulação de pessoas.

Nesse contexto, a Pastoral do Migrante figura como a principal casa de apoio dos migrantes e refugiados ao chegar à capital mato-grossense. O Centro de Pastoral para Migrantes (CPM) é gerido pela congregação católica dos *Scalabrinianos* e mantido por meio de trabalho voluntário, doações e parcerias com o setor público. No local, há auxílio com a documentação, creche para as crianças migrantes, curso de qualificação, aulas de português e casa de acolhida temporária (Scalabrinianos, 2023).

A partir da intensificação do fluxo migratório na cidade, o referido local de acolhimento passou a ter uma demanda maior de imigrantes buscando ajuda, o que gerou lotação, falta de vagas para novos acolhidos e, em alguns momentos, suspensão das atividades fornecidas.

Figura 8 - Matéria G1 MT – Casa do Migrante para de receber pessoas

Casa do Migrante em Cuiabá para de receber pessoas para proteger atuais acolhidos e precisa de doações para a manutenção

Entidade está operando com a capacidade máxima desde o dia 13 deste mês. Atendimento ao público também foi suspenso e não tem previsão de retorno.

Por G1 MT

26/03/2020 11h37 · Atualizado há 4 anos

Fonte: G1 Mato Grosso, 2020.

Figura 9 – Matéria RD News – Venezuelanos tomam as ruas de Cuiabá

Estatística

Atualmente, são 118 migrantes na Casa do Migrante. “Está superlotada!”, exclama Eliana Vitaliano, coordenadora. Ela aponta que trabalham acima da capacidade que é de 100 pessoas. A maioria é de venezuelanos, mas há também haitianos, cubanos, colombianos e até um africano. “Alguns pretendem ficar em Cuiabá. Outros devem seguir para outros estados”, disse.

De dezembro de 2018 até junho de 2019, já passaram aproximadamente 800 venezuelanos pela Casa. O número de imigrantes da Venezuela pode, no entanto, ser muito maior, já que muitos sequer passam pela pastoral. Segundo Eliana, alguns já têm parentes na Capital ou são acolhidos em casas por seus conterrâneos, como é o caso de Kateye e Yolisebel.

Fonte: RD News Portal de notícias de MT, 2019.

Com efeito, visando atender às necessidades trazidas pelo crescimento no recebimento de imigrantes internacionais – que já havia aumentado com o fluxo migratório de haitianos a partir do ano de 2012 – a Prefeitura Municipal de Cuiabá publicou a Lei nº 6.691, de 05 de julho de 2021, que instituiu a Política Municipal para a população imigrante.

O referido diploma normativo garante, ao imigrante, os direitos previstos em lei sem que haja a exigência de documentação impossível ou descabida que o impeça de exercer os direitos sociais (artigo 4º).

Ademais, as medidas descritas na referida legislação, segundo seu artigo 5º, visam à ampliação das Políticas Públicas por meio dos serviços sociais/assistenciais; dos serviços de saúde; de programas educacionais; dos serviços de formação e qualificação profissional; dos programas de proteção dos direitos das mulheres, das crianças, dos adolescentes, dos idosos, das pessoas com deficiência, da população indígena, das comunidades tradicionais atingidas e de outros grupos sociais vulneráveis; e dos programas habitacionais.

A Política Municipal para a População Imigrante prevê, ainda, a implantação de um órgão deliberativo – o Conselho Municipal de Imigrantes – para participar da formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas voltadas à população imigrante (artigo 6º), bem como, da criação de um Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes visando ofertar apoio especializado e multilíngue para imigrantes e atuar frente as orientações sobre regularização migratória e acesso às políticas públicas (artigo 7º, Lei Municipal nº 6.691/2021).

Embora a lei que instituiu a Política Municipal para Imigrantes tenha sido promulgada no ano de 2021, verifica-se que até o momento apenas parte dela foi regulamentada. O Conselho Municipal de Imigrantes e o Fundo Municipal de Imigrantes foram criadas apenas em 02 de maio de 2022, por meio da Lei nº 6.804/2022. Por outro lado, até o momento, o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes não foi implementado.

Importa salientar que a imigração venezuelana em Cuiabá é marcada pela presença acentuada de migrantes indígenas, especialmente da etnia *warao*. De acordo com o Relatório Técnico Socioassistencial da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, vivem em Cuiabá 56 famílias indígenas (Anache, 2024).

Os imigrantes indígenas estão entre um dos grupos mais vulneráveis dentro do processo de migração, tendo em vista que além de ostentarem a condição de imigrante, também demandam uma proteção jurídica especializada, como povo indígena.

De maneira geral, os indígenas migrantes encontram maiores dificuldades em obter a documentação e regularização migratória. A barreira linguística também é acentuada já que alguns indivíduos falam apenas o dialeto próprio da etnia (Magalhães, 2018, p. 129; Bianchetti, 2021, pp. 9-10).

Com efeito, observa-se que para este grupo, o cenário de migração é extremamente desafiador. Ao longo dos anos, os veículos de comunicação relataram as adversidades enfrentadas pelos indígenas do *warao*, bem como, a omissão por parte do poder público municipal.

Os desafios enfrentados pela mencionada etnia para a integração social e inserção no mercado de trabalho da capital mato-grossense, notadamente em virtude da barreira linguística, estimularam a adoção da prática de “coleta” de dinheiro nas ruas da cidade.

Figura 10 – Matéria na Folha do Estado de São Paulo – Indígenas *warao* em Cuiabá

Crianças venezuelanas vivem de esmolas nas ruas de Cuiabá

Indígenas da etnia *warao* são a maioria dos imigrantes em situação de mendicância em Mato Grosso



20.jan.2020 às 20h16

Fonte: Folha do Estado de São Paulo, 2020, 20 de janeiro.

A partir do exame dos instrumentos normativos e das declarações oficiais publicadas pela Prefeitura Municipal de Cuiabá, observa-se que apenas em março de 2024, após a deliberação e acordo com outras entidades (Ministério Público Estadual de Mato Grosso, Ministério dos Povos Indígenas, Defensoria Pública da União, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Centro de Pastoral para Migrantes), houve a realização de medida prática visando o aumento da qualidade de vida e proteção desses indivíduos, por meio da cessão de terreno municipal de 3,5 hectares para a construção de aldeia urbana (Goreth, 2024; Ministério dos Povos Indígenas, 2024).

Contudo, em que pese a notícia da referida doação da área aos indígenas *warao* residentes em Cuiabá, estes ainda não conseguiram se estabelecer no local, em razão de diversos entraves administrativos:

De acordo com Aloir, os indígenas gostaram do local, porém, a área é alagada e eles não têm autorização para cortar árvores e limpar o terreno para a construir casas.

A Prefeitura de Cuiabá doou um terreno de 3,5 hectares, localizada próximo ao novo Hospital Júlio Muller, na MT-040, para que os indígenas se instalem no local. No dia 1º de março, os Warao e o poder público fizeram uma visita para avaliar as condições do local.

...

"Fomos lá, mas toda vez que a gente tenta ir para ocupar, não pode cortar árvore para fazer casa ou vai para dentro da lagoa. A prefeitura não da autorização para que se possa construir as casas pra eles. A melhor parte do terreno tem dono e a pior parte é dentro da lagoa. Não dá para morar", disse.

Hernaida contou que devido a esse impasse, eles optaram por permanecer no Bairro São José até que o problema seja resolvido. (Mesquita & Gonzaga Neto, G1 Mato Grosso, 2024)

Assim, a situação de extrema vulnerabilidade dos *warao* na Capital persiste, posto que permanecem sem acesso à moradia digna e privados de exercer atividades que possam garantir a própria subsistência.

4.2. Análise das políticas públicas migratórias no âmbito nacional e local

A partir da retrospectiva histórica e dos dados apresentados, nota-se que o fluxo migratório destinado ao Brasil teve um crescimento elevado na última década. Dentre as razões para o aumento, como já demonstrado, tem-se a crise econômica, política e social vivenciada pela República Bolivariana da Venezuela, que provocou o deslocamento de milhares de venezuelanos para outros países da América do Sul.

Ao observar o panorama normativo e fático da movimentação de pessoas apresentada, tem-se que as respostas dos governantes brasileiros, tanto a nível nacional quanto local, passaram a ser vistas somente com o aumento expressivo do movimento migratório, a partir do ano de 2018, momento no qual a questão passou a integrar, efetivamente, a agenda política.

Nesta seção traremos passaremos a analisar os eixos da Operação Acolhida e, ainda, examinaremos a resposta do município de Cuiabá-MT ao fluxo de imigrantes venezuelanos.

4.2.1. Análise da implementação da Operação Acolhida

Do ponto de vista nacional, vimos que a Operação Acolhida surgiu em fevereiro de 2018, como um instrumento para a resolução das demandas originadas em razão da migração de venezuelanos para as cidades fronteiriças dos estados de Roraima e Amazonas. Observamos, também, que por meio da estratégia de interiorização – iniciada em abril de 2018 – o programa passou a ter atuação em outros estados, por meio da realocação dos migrantes em diversas regiões do território brasileiro.

Diante da análise do ciclo político, percebe-se que a política pública já percorreu todos os estágios elencados por Lasswell (Lasswell, 1956 *apud* Howlett, 2019, p. 45):

- (i) a formação da agenda, mediante a promulgação do Decreto Estadual de Roraima nº 24.469/2017, que instituiu a situação de emergência em Roraima em razão do fluxo migratório venezuelano;
- (ii) as fases de formulação das alternativas e de tomada de decisão podem ser observadas em conjunto, posto que ocorreram sem uma clara delimitação, com debates restritos aos agentes envolvidos diretamente na problemática (governo do estado de Roraima, governo federal e Forças Armadas), e culminou na publicação dos Decretos nº 9.285/2018 e nº 9.286/2018, reconhecendo a vulnerabilidade dos imigrantes em virtude da ocorrência de crise humanitária, criando o Comitê Federal de Assistência Emergencial ao acolhimento dos migrantes venezuelanos e instituindo a governança da Operação;
- (iii) a implementação foi alcançada por meio dos pilares/eixos da Operação Acolhida, colocados em prática pelos diversos agentes executores, como por exemplo: Forças Armadas, Polícia Federal, Defensoria Pública da União, Vigilância Sanitária, agentes de saúde e assistência social, organizações e entidades sem fins lucrativos. Para a implementação do programa foi criado um longo arcabouço normativo;

No que tange à avaliação, vimos que consiste na atividade de produção de informações sobre a política e sua implementação, em comparação com os parâmetros anteriormente definidos, visando determinar a eficácia da política em termos de resultados percebidos (Rosa et al., 2021, p. 70; Howlett et al., 2013, p. 199).

Dessa forma, posteriormente à avaliação de uma determinada política é possível que o problema social identificado e as soluções implementadas possam ser repensados, reiniciando o ciclo político-administrativo; ou, pode-se também manter o *status quo*, ou seja, a continuidade da política já implementada; ainda, é cabível que se opte pela total descontinuação da política outrora desenvolvida (Howlett et al., 2013, p. 199).

Em relação à Operação Acolhida, a avaliação de seus resultados é constantemente disponibilizada por meio de informes do governo federal, através de seus Ministérios (principalmente do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério do Desenvolvimento), bem como por publicações de instituições e organizações parceiras como a Plataforma R4V Brasil e a ACNUR Brasil.

Sobre este ponto, ressalta-se que os relatórios realizados e fornecidos pelos atores envolvidos em sua construção e execução carecem de estudos mais conclusivos, com a comparação das metas que foram anteriormente estabelecidas e aquelas que efetivamente foram alcançadas. Há, porém, ainda que de forma reduzida, a divulgação de análises de falhas e possibilidades de aperfeiçoamento do programa²².

Nesse cenário, em virtude da ausência de metas previamente bem definidas, baseadas em indicadores mensuráveis, torna-se difícil a avaliação dos resultados em relação às metas.

De forma geral, verifica-se que a avaliação *in itinere*²³ e *ex post*²⁴ feita pelos atores governamentais tem conclusão positiva, considerando a obtenção de resultados satisfatórios no quesito interiorização da população migrante e na integração social.

²² Para mais, ler: *Interiorização: Uma estratégia de apoio à integração socioeconômica de pessoas refugiadas e migrantes da Venezuela*.

²³ Avaliação e monitoramento realizado durante o próprio processo de implementação (Secchi, 2013, p. 63).

²⁴ Avaliação realizada após a implementação (Secchi, 2013, p. 63).

Todavia, visando analisar a Operação Acolhida como resposta aos deslocamentos migratórios sob a perspectiva dos direitos humanos, passaremos a pontuar os pontos positivos e negativos identificados ao longo da presente pesquisa, o que, em geral, não consta delimitado expressamente nas avaliações oficiais.

Nesse contexto, nota-se que a Operação foi desenhada, primeiramente, sob a perspectiva da segurança nacional, em atenção à entrada irregular de estrangeiros e aos conflitos que passaram a acontecer entre os cidadãos locais e os imigrantes recém-chegados. Desse modo, desde o início de sua implementação, a Operação conta com uma forte atuação das Forças Armadas.

Nesse aspecto, é importante ponderar que o caráter securitário da medida foi intensificado durante e após as eleições presidenciais de 2018, que culminou com a vitória do candidato Jair Bolsonaro, cujo discurso era abertamente anti-imigratório, tendo, inclusive, retirado o Brasil do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular²⁵.

Sobre a conjuntura de securitização e mais especificamente acerca da militarização da fronteira, Castro (2020) conclui que

No caso do Brasil, ao analisarmos a postura do Estado em relação a intensificação dos fluxos migratórios venezuelanos, encontramos aquilo que chamamos de necropolítica da fronteira (espaços de confinamento, militarização, regulação da mobilidade, homogeneização da população migrante, estigmatização, entre outros) (p. 12).

Com efeito, nota-se que o viés humanitário da Operação Acolhida se tornou mais visível apenas com a intensificação da crise na Venezuela, momento no qual procedeu-se a adoção de medidas mais voltadas ao recebimento e acolhimento dos imigrantes. Tal fato pode ser percebido com a promulgação do Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018, que reconheceu a situação de vulnerabilidade dos venezuelanos, e, mais precisamente, com a decisão do CONARE, proferida tão somente em 2019, que reconheceu a situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” na Venezuela e possibilitou a concessão de refúgio dos venezuelanos (CONARE, 2019).

²⁵ Documento não vinculativo concebido para apoiar a cooperação internacional na governança da migração internacional, fornecer opções políticas para abordar as questões mais prementes e para facilitar a migração segura, ordenada e regular (OIM, 2024).

Ao analisar as diretrizes do programa implementado, tem-se que estratégia de interiorização é o principal eixo adotado para a solucionar as demandas advindas do fluxo migratório. De acordo com o painel de interiorização do MDS, já foram interiorizadas aproximadamente 137.117 (cento e trinta e sete mil e cento e dezessete) pessoas pela Operação Acolhida, sendo a maior parte realocada nos estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024b).

A interiorização tem caráter voluntário e para fazer parte da estratégia é necessário que o imigrante preencha alguns requisitos pré-estabelecidos (refugiados e migrantes que possuem a solicitação da condição de refugiado ou residência temporária, com CPF e CTPS, imunizados e que passaram por avaliação clínica médica), o que, todavia, limita uma parte do público-alvo, notadamente aqueles que ingressam no país por rotas alternativas ou que, por algum motivo, não recebem auxílio estatal ou das agências parceiras para a regularização migratória. Nessa situação, destacam-se a os imigrantes indígenas.

Ainda sobre os eixos da Operação, temos o acolhimento em abrigos emergenciais. Nos termos já relatados, os abrigos são uma alternativa transitória, mas que, diante do alto e constante fluxo de pessoas, bem como, da morosidade na interiorização e da dificuldade de integração dos imigrantes à sociedade, acabam se tornando abrigos de longa duração.

Em virtude do grande número de imigrantes, os abrigos muitas vezes não possuem vagas suficientes para atender a todos que chegam. Nesse contexto, a realidade é que dezenas de venezuelanos não conseguem entrar nos abrigos federalizados, tendo que recorrer a acampamentos noturnos organizados por militares, se alojando em barracas emprestadas pelo Exército brasileiro (que devem ser desmontadas ao amanhecer) ou, então, permanecem na rua ou ocupando prédios vazios (Castro, 2020, p. 12).

Ainda, outro problema frequentemente noticiado em relação aos abrigos é a administração militarizada, apesar do gerenciamento ser terceirizado para entidades não governamentais. Nessa seara, Vasconcelos & Machado (2021), em pesquisa *in loco* atestaram que

Os/as venezuelanos/as, por sua vez, temiam a truculência dos agentes de controle nas ruas, incomodavam-se com as câmeras de vigilância e as restrições de vestuário (no calor de Boa Vista, homens não podiam andar sem camisa e mulheres não podiam usar roupas curtas) e se ressentiam da proibição de permanecer nas portas dos abrigos, situações que lhes remetem à ideia de uma prisão. Ou seja, o abrigo exigia uma certa moralidade no comportamento e visual, de alguma forma similar às experiências de vida dentro de uma vila militar, como as destacadas por Silva (2016). Uma diferença para a vida militar é a limitação da mobilidade, o que afeta diretamente a vida dos/as acolhidos/as e se aproxima da perspectiva prisional característica de campos de refugiados (p. 112).

Nesse ponto, observamos que, embora a Operação intente pautar-se por uma linha humanitária e fundamentada nas premissas dos direitos humanos, na prática, o que se verifica é a continuidade da securitização da questão migratória.

Nos termos já abordados no capítulo 02, a abordagem da migração como questão de segurança nacional, de acordo com os preceitos da Escola de Copenhague, coloca a migração como um conflito entre o país receptor e os migrantes, sendo estes transformados em verdadeira ameaça à unidade e identidade nacional. Assim, os contornos característicos da securitização podem ser definidos como a estigmatização do imigrante, a assimilação da população migrante, a militarização do controle migratório, limitação da mobilidade pessoal, cerceamento e restrição de direitos aos imigrantes, aumento nas dificuldades de regularização migratória e o alargamento das restrições de entrada e das hipóteses de deportação coletivas, dentre outros.

Nesse sentido, a militarização dos abrigos apresenta traços característicos da securitização, denotando que o referido eixo se encontra mais alinhado aos preceitos da segurança nacional do que às premissas dos direitos humanos.

Ainda sobre o tema, Castro (2020) caracteriza a postura do Estado brasileiro, em relação ao fluxo migratório, como uma “necropolítica da fronteira²⁶”. Já Vasconcelos & Machado (2021), pontuam que

²⁶ Termo cunhado, com base nos ensinamentos de Mbembe, para se referir à política de decidir quem pode viver e quem pode morrer, com a institucionalização da exclusão social e violência estatal nas fronteiras, sob a justificativa da soberania nacional.

A ideia de “ajuda humanitária” é um mecanismo que possibilita o seu uso como forma de segregação. “Direitos humanos” são lidos de diferentes maneiras nesse contexto. Para os políticos conservadores, Polícia Federal e Forças Armadas no contexto de Roraima significa “ajuda humanitária”, segregação e exclusão da cidade. A saída política articulada por essa ambientação “humanitária”, na qual organizações internacionais têm seu lugar e as organizações civis locais são paulatinamente excluídas, é pura e simplesmente um enrijecimento da política migratória (p. 119).

Voltando a análise do programa à luz da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), temos que é garantido à toda pessoa o direito de exercer um trabalho, bem como, da livre escolha do trabalho, da existência de condições equitativas e satisfatórias de trabalho e da proteção contra o desemprego. A possibilidade de garantir a sua subsistência é, portanto, uma questão intrinsecamente ligada a dignidade humana. A própria integração social do migrante pressupõe a possibilidade de exercer alguma forma de atividade profissional.

Contudo, em que pese os resultados frutíferos da estratégia de interiorização, percebe-se que ainda assim tal mecanismo não é suficiente para a inserção efetiva dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Nesse contexto, não são raros os casos em que os imigrantes acabam sujeitos a jornadas degradantes, a trabalhos análogos a escravidão, até mesmo, ao tráfico de pessoas (G1 Itapetininga e Região, 2024; DPU, s.d.).

Nessa ótica, é primordial que a política migratória existente seja aprimorada, para que a geração de renda e emprego para os imigrantes seja um dos núcleos centrais do programa, considerando a condição de extrema vulnerabilidade na qual fica o imigrante que não consegue se inserir no mercado formal de trabalho.

Não obstante às análises aqui desenvolvidas, faz-se mister destacar que a Operação Acolhida, embora na prática apresente aspectos securitários, também produz efeitos positivos para o público-alvo e gera impactos satisfatórios na sociedade como um todo. Nesse sentido, os beneficiários, em regra, manifestam-se satisfeitos com a vida no Brasil, conforme atestado por levantamento da UNHCR BRAZIL (2021, p.136).

Outrossim, podemos destacar algumas iniciativas assertivas da Operação Acolhida, como: a criação do Centro Cultural e de Formação Indígena, com auxílio das instituições parceiras ACNUR e a FFHI, configurado como espaço para manifestações

culturais, educação para jovens e adultos e cursos profissionais e de idiomas (ACNUR, 2022, p. 87).

Ademais, por meio da união da Operação Acolhida, ACNUR, *Hands On Human Rights* e do jornal Joca, em abril de 2021, foi lançado o projeto *Mi casa, Tu Casa*, para arrecadação de obras, recursos e cartas para a criação de bibliotecas nos abrigos da Operação Acolhida. Além disso, em agosto de 2021, foi celebrado o Termo de Acordo de Cooperação com o SENAC de Roraima, para estabelecer o compromisso de prover cursos de português e profissionais para refugiados, bem como, de promover o engajamento e à sensibilização do setor privado para a empregabilidade dessa população (ACNUR, 2022, p. 87 e p. 90).

Nesse contexto, do ponto de vista dos indicadores de resultados e impactos de uma política pública, percebe-se que a partir de 2017, com a instituição de uma nova Lei de Migrações, os índices relacionados às políticas de integração passaram a apresentar melhora. Tal melhora eclodiu em 2018, quando a Operação Acolhida passou a ser desenvolvida.

Com a promulgação da nova legislação e a implementação da política pública ora analisada, o Brasil passou a ser considerado um local com maiores oportunidades do que obstáculos para a integração do imigrante, sendo considerado detentor de uma política *Slightly favourable* no geral, conforme índice MIPEX (MIPEX 2020, s.d.).

Sem embargo, da análise trazida, o que se conclui é que apesar dos avanços proporcionados pela Operação, a política pública deve atuar de forma multisetorial, abrangendo amplamente as áreas relacionadas à saúde, educação e trabalho, priorizando não apenas a interiorização e o acolhimento. É certo que a atuação de forma humanitária pressupõe, além do abrigamento, a garantia de acesso aos direitos básicos de saúde e educação, o fornecimento de serviços públicos de forma satisfatória e a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho.

4.2.2. Análise da resposta governamental à imigração venezuelana em Cuiabá

Nesta seção, iremos dar enfoque às respostas e medidas adotadas pela governança migratória local frente à migração dos venezuelanos da etnia *warao*. Como apresentado no capítulo 4, os *waraos* estão entre um dos grupos mais vulneráveis

dentro do recente processo de migração de venezuelanos ao Brasil, uma vez que além de imigrantes, ostentam, também, a condição de indígena.

Devido as peculiaridades do deslocamento empreendido pelos migrantes indígenas para o Brasil, não existem informações oficiais e precisas sobre suas entradas e saídas do país. Sabe-se, contudo, que muitos migrantes indígenas entram no país sem possuir qualquer documento pessoal, percorrendo trechos por vias terrestres e fluviais até entrarem no Brasil pela fronteira localizada no município de Pacaraima (Yamada, E. & Torelly, M, 2018).

Nesse contexto, parte desse grupo de migrantes escapa ao controle de fronteiras brasileiras, não procedendo a regularização migratória. Assim, não são todos os indígenas da etnia *warao* que chegam à Cuiabá-MT por meio da interiorização da Operação Acolhida. Há imigrantes, notadamente aqueles que não possuem documentação, que chegam ao município por meios diversos à estratégia tratada no tópico anterior.

Conforme relatado anteriormente, ao chegar à capital mato-grossense, a principal casa de acolhimento é a Pastoral do Migrante de Cuiabá. Todavia, em virtude da lotação do local, muitos imigrantes indígenas se instalam em abrigos de confecção próprias (feito com lona, madeira e outros materiais), fixados em terrenos espalhados pela cidade (Torquato & Anjos, RD News, 2024).

Da análise do Gráfico 1 (Quantidade de entradas de venezuelanos em Cuiabá), percebemos que o movimento migratório em Cuiabá teve intensificação no ano de 2019, permanecendo contínuo mesmo durante a pandemia de Covid-19 (2020/2021).

Aplicando-se o ciclo político-administrativo da política pública à problemática, infere-se que o problema público, qual seja, o deslocamento de imigrantes venezuelanos indígenas para Cuiabá e a incapacidade da infraestrutura e dos serviços públicos de Cuiabá de comportar o fluxo, passou a ter a atenção de diferentes atores a partir do ano de 2019, conforme evidenciado pelas recorrentes notícias em veículos de comunicação e sites eletrônicos da época, ensejando o início do debate político acerca da imigração venezuelana na cidade.

Dessa forma, é possível concluir que a problemática passou a integrar efetivamente a agenda governamental de Cuiabá com o Decreto nº 7.641, de 5 de

dezembro de 2019, que instituiu o Comitê Intersectorial da Política para a População Imigrante.

Diferentemente do que ocorreu no âmbito nacional, no qual após o reconhecimento do problema e integração do mesmo à agenda, houve a realização dos demais estágios do ciclo político, que culminou na implementação da Operação Acolhida, percebemos que em Cuiabá as fases de formulação de alternativas, tomada de decisão e implementação ficaram sobrepostas e sem contornos definidos.

Em julho de 2021 foi instituída a Política Municipal para a População Imigrante, a qual estabeleceu os objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias para as pessoas em situação de vulnerabilidade – em especial os imigrantes venezuelanos – decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária (Lei nº 6.691/2021).

Contudo, após a elaboração da referida Política, não foram localizadas medidas governamentais que vislumbassem a resolução do problema público outrora colocado na agenda. Apenas no início de 2024, após a provocação do Ministério Público do Estado de Mato Grosso e a Defensoria Pública da União, é que se verificou a realização de ação, por parte da Administração Pública, visando a cessão de imóvel para a realocação dos imigrantes *waraos* que estavam sem abrigo e/ou estavam sendo despejados dos locais de moradia.

Percebemos, assim, que apesar da criação de um Comitê Intersectorial e da instituição de uma política municipal para a população migrante, não houve a efetiva definição dos problemas a serem abordados, a discussão das alternativas possíveis ou das metas a serem alcançadas. Com efeito, sem a ocorrência das fases do ciclo político-administrativo, a criação de uma política pública congruente, apta a para acolher e integrar os *waraos*, se tornou tarefa praticamente impossível.

Ao analisar o cenário e as consequências das ações adotadas pelo setor público de Cuiabá, percebemos que constituíram apenas políticas reativas, ensejadas pelas reivindicações e cobranças de algumas instituições e dos próprios imigrantes. Não houve, contudo, a realização de planejamento, definição de soluções, destinação de orçamento e recursos humanos à implementação de ações.

Sob a perspectiva dos direitos humanos, há que se problematizar, portanto, a morosidade dos gestores públicos municipais em identificar o problema e a inércia na

discussão de alternativas e decisão de medidas a serem implementadas para a melhoria do cenário vivenciado pelos *waraos*.

Ademais, importante mencionar a atuação omissa da FUNAI, no que tange à imigração de indígenas venezuelanos. Os povos indígenas possuem proteção especial, garantida pela Constituição Federal (1988)²⁷, por meio dos chamados direitos originários. Nesse contexto, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) é o órgão oficial que atua na proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas no Brasil (Fundação Nacional dos Povos Indígenas, 2024).

Todavia, em que pese a missão da própria instituição, a atuação da FUNAI em todo o Brasil, no tocante aos indígenas venezuelanos, é insuficiente e negligente. De acordo com relatórios da OIM, a FUNAI tem justificado a falta de atuação no fato de que os indivíduos serem estrangeiros exige a atuação de outros órgãos, e, ainda, que não há na legislação brasileira o amparo adequado e específico que assegure a sua atuação com indígenas venezuelanos (OIM, 2018 *apud* Magalhaes, B., 2018).

Ocorre que os diplomas internacionais relativos aos direitos humanos são aplicados a todas as pessoas, sem distinção. Isto é, os direitos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, na Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial, dentre outros, são plenamente aplicáveis aos venezuelanos, inclusive aos indígenas imigrantes.

²⁷ Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

A aplicabilidade da legislação interna no caso dos imigrantes indígenas também é incontestável. As proteções garantidas aos povos indígenas²⁸ pelas leis nacionais devem ser estendidas a todos os indígenas que se encontram em solo brasileiro, sejam imigrantes ou não (Yamada, E. & Torelly, M., 2018, p.98).

Assim, qualquer alegação de inexistência de regulamentação normativa para justificar a não aplicação dos mecanismos de proteção aos indígenas garantidos pela legislação brasileira não se sustenta. Não obstante, o que se verifica na prática é a baixa atuação da FUNAI nas questões relativas aos *waraos* tanto em Cuiabá quanto nas demais regiões do Brasil.

Do exposto, percebemos que há um parco aparato desenvolvido de políticas públicas em Cuiabá voltada à integração dos *waraos*. Os procedimentos para a formulação de políticas de acolhimento se mostraram de cunho precipuamente reativo, sem que fosse apropriadamente considerado os problemas sociais existentes, o público-alvo das medidas, seus costumes, tradições e suas vulnerabilidades.

Assim, embora exista um grande arcabouço jurídico de proteção dos direitos humanos dos indígenas migrantes, verifica-se que há obstáculos para que esse grupo exerça os direitos que lhes são assegurados.

Nesse cenário, as políticas públicas de acolhimento dos indígenas imigrantes venezuelanos no âmbito local de Cuiabá se mostram ainda incipientes, apesar do intenso fluxo migratório registrado desde o ano de 2019.

A incompletude dos mecanismos disciplinados pelos órgãos públicos, aliada à inércia de órgão governamentais, como a FUNAI, relegou às instituições não governamentais e entidades religiosas a maior parte da atuação efetiva na questão de acolhimento e integração do grupo na sociedade.

²⁸ Lei nº 6.001/73 (Estatuto do Índio) e Constituição da República (artigos 231 e 232).

Considerações Finais

O presente estudo se propôs a examinar o fluxo migratório de venezuelanos no Brasil, identificar as respostas elaboradas pelo Poder Público, tanto a nível de nacional quanto local, e analisá-las por meio do ciclo político-administrativo das políticas públicas e das premissas teóricas dos direitos humanos.

Dessa forma, visando alcançar o objetivo estabelecido de caracterizar a política migratória brasileira, partimos da apresentação de um arcabouço teórico, expondo a evolução normativa dos dispositivos referentes à migração e refúgio. Verificou-se a ocorrência de um avanço na legislação nacional com a promulgação da Lei Federal nº 13.445 (2017), que explicitou as garantias dos direitos das pessoas migrantes e incorporou mecanismos e diretrizes para a realização do acolhimento e integração dos indivíduos deslocados, transferindo – pelo menos no papel – a política migratória de um caráter securitário para uma política de cunho humanitário.

Após, para compreender o caso dos venezuelanos no Brasil, passamos ao estudo das razões que ensejaram o aumento do deslocamento de indivíduos da Venezuela e dos desafios enfrentados pelos imigrantes ao se estabelecerem em solo brasileiro. Nesse ponto, observamos que o movimento migratório em massa dos venezuelanos se deve à crise política e econômica vivenciada no país desde 2014 e que culminou na falta de abastecimento de produtos básicos, alta da inflação, falta de emprego e drástica redução da qualidade de vida da maioria da população.

Outrossim, constatou-se que os principais obstáculos para a integração dos imigrantes no Brasil são a falta de domínio da língua portuguesa e a dificuldade de inserção no mercado de trabalho. Notamos, nesse ponto, uma relação de causalidade entre os desafios citados, posto que a dificuldade com o idioma é uma das principais causas listadas para a baixa colocação no mercado de trabalho formal.

A partir dos obstáculos, percebemos a necessidade de que seja dado maior enfoque no oferecimento e divulgação de cursos gratuitos de língua portuguesa, ainda nos primeiros momentos do acolhimento no território brasileiro.

Com base nessas constatações e nos objetivos traçados para esta dissertação, buscou-se, então, identificar as políticas públicas pensadas e implementadas, entre 2018 e 2024, para o acolhimento e integração dos imigrantes venezuelanos.

Identificamos, pois, que a principal ação desenvolvida em relação ao referido fluxo migratório foi a Operação Acolhida. Com efeito, começamos a analisar a Operação, à luz da perspectiva dos direitos humanos, por meio do exame de sua formulação, estruturação e forma de execução dos atores governamentais.

Nesse contexto, verificamos que a Operação Acolhida foi instituída para ser um programa de viés humanitário, baseado nos princípios dos direitos humanos internacionais. Contudo, desde sua implantação, constatou-se elementos característicos de uma securitização da imigração, pautando-se nos preceitos da segurança nacional, como, por exemplo, a militarização do acolhimento, notada através da frequente e ostensiva atuação das Forças Armadas nos mais variados eixos do programa, bem como por meio da presença dos militares na coordenação e gestão dos abrigos desde o ano de criação da Operação.

Nesse ponto, no que tange aos componentes tipos da securitização da imigração, observamos a existência do aumento na estigmatização do imigrante, com crescimento da xenofobia e utilização da retórica anti-imigração por agentes políticos, como pudemos constatar nas declarações dadas pelos presidentes época Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), bem como, nos discursos de candidatos a cargos eletivos nas eleições de 2018 e 2020.

Da análise do programa, percebemos também que a principal estratégia desenvolvida foi a interiorização dos imigrantes, após o acolhimento nos abrigos de Roraima. É possível notar que os esforços da força tarefa humanitária foram concentrados nesse pilar, que apesar de exitoso em suas realocações não abarca todos os imigrantes, tendo em vista a necessidade de cumprir os requisitos obrigatórios. Desse modo, entendemos que a interiorização não pode ser a única medida desenvolvida pelo Poder Público.

De outra banda, partindo de uma visão da análise da política, embora seja difícil mensurar a eficácia das medidas implantadas no âmbito da Acolhida, em virtude da ausência de metas bem delimitadas de forma pretérita, foi possível averiguar, por meio de pesquisa empreendida pela ACNUR, que a maioria do público-alvo/beneficiários avalia satisfatoriamente o programa.

Ademais, foi possível perceber a ocorrência de impactos e efeitos positivos da Operação, a partir de uma visão macro da sociedade, com a melhora de indicadores

relativos à imigração, como por exemplo o MIPLEX 2020, que passou a considerar o Brasil como um país *Slightly favourable* para imigrantes.

No que tange às respostas da governança local de Cuiabá, identificamos um cenário diferente. Nesse ponto, necessário rememorar que para a análise a nível local, limitados às políticas públicas criadas para os venezuelanos *waraos*.

Assim, primeiramente, observou-se a vulnerabilidade acentuada por esse grupo no contexto migratório. Isso porque, os *waraos* não são apenas imigrantes – o que já lhes proporciona certa fragilidade na sociedade – mas também são indígenas, sendo, portanto, mais suscetíveis à discriminação, à privação de direitos fundamentais, à restrição de acesso aos serviços públicos básicos e à assimilação ao chegar em um novo território.

Quanto aos desafios, identificamos obstáculos quanto ao acesso à documentação – já que parte dos *waraos* chegam à cidade sem documentos –, à moradia digna e a meios eficazes de garantir a própria subsistência. Diante da falta de trabalho, a maioria dos *waraos* sobrevive por meio de auxílio de organizações religiosas e através da chamada “coleta” nas ruas.

Nesse contexto, encontramos como resposta concreta do Poder Público cuiabano a cessão de área aos indígenas da etnia *warao* para a construção de aldeia urbana. Contudo, conforme as declarações fornecidas à mídia pelos líderes do movimento indígena e dos parceiros atuantes na causa, até o momento da finalização desta pesquisa a efetivação da doação do imóvel, com a entrada dos *waraos* no local, não havia sido realizada.

Com efeito, evidenciamos a morosidade do ente público na formulação políticas públicas para o acolhimento do grupo analisado. A intensificação da chegada de venezuelanos na cidade foi vista já no ano de 2019, no entanto, apenas com a instituição da Política Municipal da População Migrante, em 2021, foi percebida alguma movimentação por parte da Administração Pública.

Além disso, observamos que a política escolhida pela Prefeitura – cessão de imóvel para instalação de aldeia urbana – ainda não se mostrou eficaz, posto que não alcançou o seu objetivo de fornecer um local de moradia digna ao grupo.

Conforme exposto anteriormente, o objetivo da análise foi verificar a existência de uma estrutura de políticas públicas para acolhimento de imigrantes no Brasil,

identificando as medidas formuladas para o caso venezuelano, contemplando os aspectos e eficácia de cada uma, bem como, se tais medidas estariam em consonância com as premissas basilares dos direitos humanos.

Nesse sentido, ao longo da dissertação foi possível observar que apesar da mudança da legislação pátria, com a promulgação da Lei nº 13.445 de 2017 – e o consequente abandono do Estatuto do Estrangeiro, que era evidentemente pautado em um viés da segurança nacional – a regulamentação necessária para a efetiva produção de políticas mais voltadas aos direitos dos imigrantes ainda se encontra precária. Desse modo, pudemos verificar que ainda existem lacunas e brechas, o que facilita a não aplicação da lei. Nesse ponto, exemplificamos a situação da FUNAI, que utilizou a ausência de regulamentação expressa como justificativa para a não atuação do órgão.

Percebemos, portanto, que existe uma estrutura de políticas públicas, a nível de nacional, voltada ao acolhimento dos imigrantes venezuelanos, a qual possui resultados satisfatórios em sua execução, apesar dos resquícios visíveis da visão securitária e do caráter reativo/emergencial.

Não obstante, com base na experiência da cidade de Cuiabá, foi possível inferir que o sistema de acolhimento de imigrantes implementado pelo governo federal, embora tenha como estratégia a interiorização dos imigrantes, não consegue ser perpassado para o nível local. As dificuldades enfrentadas pelos imigrantes nos locais distantes das regiões de maior atuação do governo federal demonstram a fragilidade da estrutura de políticas públicas existente no Brasil.

A arquitetura de atuação de governança local não pode ser desenvolvida em apartado da política migratória nacional. Até porque, a interiorização dos imigrantes não é somente uma estratégia institucionalizada pelo governo, ela é também vivenciada de forma espontânea.

Dessa forma, constata-se que a estratégia da interiorização sozinha não é capaz de proporcionar a total efetividade dos direitos humanos dos venezuelanos e sua integração local. Assim, entende-se ser necessário a criação de outras políticas públicas, que levem em consideração a complexidade de processo migratório e as demandas dos próprios imigrantes, com atenção às peculiaridades culturais, sociais, econômicas e políticas dos deslocados.

Diante disso, tem-se que para a efetiva integração social dos imigrantes, o processo de formulação das políticas públicas deve ser realizado com proatividade e diligência, em conjunto com beneficiários, visando evitar as falhas provenientes da criação de programas feitos “às pressas”.

É responsabilidade do Estado brasileiro, nos termos dos tratados de direitos humanos ratificados, a promoção de uma política migratória efetiva, com o real atendimento às demandas básicas dos migrantes, e que ofereça acolhimento, informações sobre os direitos dos migrantes e ensino da língua portuguesa, o acesso aos serviços públicos e aos direitos essenciais, e, também, que garanta o respeito à cultura e tradição.

Assim, concluímos que, embora as políticas públicas atualmente aplicadas no âmbito da governança nacional, é essencial a construção de uma rede de atuação estatal forte e interligada, com a participação ampla e multisetorial de todos os entes federativos (com atuação coordenada entre governo federal, estadual e municipal), organizações da sociedade civil, órgãos públicos, Ministério Público, Defensoria Pública, FUNAI e demais instituições e agências que atuam no âmbito da migração. Necessário, ainda, a realização de planejamento, estabelecimento de metas a serem atingidas, e delimitação do público-alvo de acordo com suas características e peculiaridades, com a destinação de recursos econômicos e humanos para a consecução dos objetivos.

Fontes

Fontes Legais

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>.

Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. (2007). Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf>.

Declaração de Cartagena Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados (1994). Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc>>.

Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina. (2004). Disponível em: < https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf>.

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>.

Decreto nº 1.641 de 7 de janeiro de 1907. Providencia sobre a expulsão de estrangeiros do território nacional. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1641-7-janeiro-1907-582166-publicacaooriginal-104906-pl.html>>.

Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930. Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html>>.

Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>.

Decreto nº 70.9467, de 7 de agosto de 1972. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm#:~:text=DECRETO%20No%2070.946%2C%20DE,sobre%20o%20Estatuto%20dos%20Refugiados.>>.

Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm?_ga=2.197061740.1988432622.1611751007-970479781.1607014799>

Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. (2018). Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9285.htm>

Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018. (2018). Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9286.htm

Decreto nº 9.483, de 28 de agosto de 2018. (2018) Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem nas áreas especificadas, no Estado de Roraima. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9483.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.483%2C%20DE%2028%20DE%20AGOSTO%20DE%202018&text=Autoriza%20o%20emprego%20das%20For%C3%A7as,especificadas%2C%20no%20Estado%20de%20Roraima.>>.

Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989. Dá nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d98602.htm#:~:text=DECRETO%20No%2098.602%2C%20DE%2019%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201989.&text=D%C3%A1%20nova%20reda%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Decreto,28%20de%20julho%20de%201951.>>.

Decreto nº 99.757, de 29 de novembro de 1990. Retifica o Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99757.htm>.

Decreto-lei nº 406, de 4 de maio de 1938. Dispõe sobre a entrada, de estrangeiros no território nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0406.htm>.

Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>.

Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13684.htm

Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm>.

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>.

Ministério das Relações Exteriores do Equador (2018). *Declaracion de Quito Sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos em La Region*. Disponível em: <<https://www.cancilleria.gob.ec/2018/09/04/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>>

Prefeitura de Cuiabá. (2021). *Lei Nº 6.691, de 05 de julho de 2021.* Dispõe sobre a Política Municipal para a População Imigrante e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mt/c/cuiaba/lei-ordinaria/2021/669/6691/lei->

[ordinaria-n-6691-2021-dispoe-sobre-a-politica-municipal-para-a-populacao-imigrante-e-da-outras-providencias>.](#)

Prefeitura de Cuiabá. (2022). *Lei nº 6.804, de 02 de maio de 2022*. Dispõe sobre a criação Do Conselho Municipal de Imigrantes – CMI e do Fundo Municipal de Imigrantes - FMI. Disponível em: <<https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L68042022.html>>

Protocolo De 1967 Relativo Ao Estatuto Dos Refugiados. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>.

Roraima. (2017). *Decreto nº 24.469-E, de 4 de dezembro de 2017*. Decreta “situação de emergência social, no estado de Roraima, afetado por intenso processo de imigração, ocasionado pela crise social-econômica na Venezuela. Retirado de: Diário Oficial do Estado de Roraima, nº 3132, p. 8). Disponível em: http://imprensaoficial.rr.gov.br/app/_edicoes/2017/12/doe-20171204.pdf

Fontes Institucionais e Judiciais

CONARE. Ministério da Justiça (2019a). *Nota Técnica n.º 3/2019/CONARE_Administravo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ*. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf>>. (Consultado pela última vez em: 10/07/2024).

CONARE. Ministério da Justiça (2019b). *Nota Técnica n.º 12/2019/CONARE_Administravo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ*. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/SEI_MJ10407688NotaTcnicaVenezuela_aditamento1.pdf>. Consultado pela última vez em: 10/07/2024.

Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm#:~:text=%E2%80%9C%C3%A3o%20h%C3%A1%20que%20se%20falar,a%](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm#:~:text=%E2%80%9C%C3%A3o%20h%C3%A1%20que%20se%20falar,a%20)

20transfer%C3%A2ncia%20internacional%20de%20presos.%E2%80%9D >. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Ministério da Defesa (2018a). *Diretriz Ministerial nº 03/2018*. Disponível em: < https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida/arquivos/diretriz-no-3_operacao-acolhida.pdf>

Consultado pela última vez em: 10/07/2024.

Ministério da Defesa (2018b). *Diretriz Ministerial nº 04/2018*. Disponível em: < <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida/arquivos>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Observatório das Migrações Internacionais. (2024). Plataforma DataMigra BI. Disponível em: < <https://www.datamigra.unb.br> >. Consultado pela última vez em: 22/08/2024.

Organização Internacional para as Migrações. (2023). *Migrações Venezuelanas Janeiro 2017 – Agosto 2023*. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/2023-10/informe_migracao-venezuelana_ago23.pdf>

Organização Internacional para as Migrações. (2024). *DESLOCAMENTOS ASSISTIDOS DE VENEZUELANOS*. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/2024-02/informe_deslocamentos-assistidos-de-venezuelanos_jan24.pdf>

Roraima (2018). Procuradoria Geral do Estado. *Ação Civil Originária de 12 de abril de 2018*. Pedido de Tutela Provisória. ACO 3121. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5437155>>. Consultado pela última vez em 05/05/2024.

Referências Bibliográficas

ACNUR (2020). *Conheça os abrigos que acolhem refugiados e migrantes em Roraima*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/09/25/conheca-os-abrigos-que-acolhem-refugiados-e-migrantes-no-norte-do-brasil/>

ACNUR. (2021). *Os Warao no Brasil: contribuições da antropologia para a proteção de indígenas refugiados e migrantes*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/04/WEB-Os-Warao-no-Brasil>.

ACNUR. (2022). *O ACNUR antes e depois da Operação Acolhida: uma análise à luz da resposta humanitária brasileira*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/06/ACNUR-Brasil-Antes-e-depois-da-Operacao-Acolhida-1.pdf>

ACNUR. (2024). *Perfil dos abrigos em Roraima*. Microsoft Power BI. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZTRhOWVlOTgtYTk2MS00YmY3LWEyY2YtMGM1Y2MzODFjMmVjliwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBJLTk1NDNkMmFmODBiZSI6ImMiOj9h9>> (Consultado pela última vez em: 21/08/2024).

Anache, A. L., (2024, 25 de janeiro). MPMT solicita e Município se compromete com causa de indígenas Warao. *Ministério Público do Estado de Mato Grosso*. Disponível em: <<https://mpmt.mp.br/conteudo/58/134453/mpmt-solicita-e-municipio-se-compromete-com-causa-de-indigenas-warao>>

Anuniação, C. Blindagem das Fronteiras: reflexos jurídicos na soberania dos Estados e nos direitos humanos. In: *Migrações Fronteiriças*. BAENINGER, R; CANALES, A (coord.). Campinas: NEPO/UNICAMP, p. 585-592, 2018.

Após acordo de mais de R\$ 200 mil, venezuelanos resgatados de trabalho análogo à escravidão começam a receber indenização. (2024, 24 de abril). G1 Itapetininga e Região. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/itapetininga-regiao/noticia/2024/04/24/apos-acordo-de-mais-de-r-200-mil-venezuelanos-resgatados-de-trabalho-analogo-a-escravidao-comecam-a-receber-indenizacao.ghtml>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Arini, J. (2020, 20 de janeiro). Crianças venezuelanas vivem de esmolas nas ruas de Cuiabá. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/01/criancas-venezuelanas-vivem-de-esmolas-nas-ruas-de-cuiaba.shtml> Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Aureli, S. (2021, 20 de abril). Entenda o que é a estratégia de interiorização e por que ela é referência global. *ACNUR*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2021/04/20/entenda-o-que-e-a-estrategia-de>

[interiorizacao-e-porque-ela-e-referencia-global/](#) Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Baeninger, R. (2018). Governança das migrações internacionais: migrações dirigidas de venezuelanos e venezuelanas no Brasil. In: Baeninger, R. & Silva, J. C. J. *Migrações Venezuelanas*. (pp. 135-138). Campinas: NEPO/UNICAMP.

Baeninger, R., Belmonte Demétrio, N., & Santos Domeniconi, J. de O. (2021). Migrações dirigidas: estado e migrações venezuelanas no Brasil. *Revista Latinoamericana De Población*, 16, e202113. <https://doi.org/10.31406/relap2022.v16.e202113>

Banco Central do Brasil. (2024). Plano Real. Retirado de: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/planoreal>

Bauman, Z. (2017). *Estranhos à nossa porta*. Rio de Janeiro: Zahar.117P. ISBN 978-85-378-1610-3. Edição kindle.

Bianchetti, F. S. (2021). *A Imigração Venezuelana Para Cuiabá – MT*. XIV Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia. Editora Realize. ISSN 2175-8875. Disponível em: < [Anais do XIV ENANPEGE | Plataforma Espaço Digital \(editorarealize.com.br\)](#)>.

Brandão, I. & Oliveira, V. (2018). Cidade de RR na fronteira com a Venezuela tem tumulto após assalto a comerciante. *G1 RR*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/08/18/cidade-de-rr-na-fronteira-com-a-venezuela-tem-tumulto-apos-assalto-a-comerciante.ghtml>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Buzan, B. & Hasen, L. (2012). *A evolução dos estudos de segurança internacional*. tradução Flávio Lira. - São Paulo: Ed. Unesp.

Carneiro, C. S. (2018). “Políticas Migratórias no Brasil e a Instituição dos “Indesejados”: a construção histórica de um estado de exceção para estrangeiros. *Revista Opinião Jurídica*, ano XVI, nº 22, p.56-85.

Carneiro, M. L. L. (2014). Imigrantes indesejáveis. A ideologia do etiquetamento durante a Era Vargas. *Revista USP* (N. 119) ISSN 0103-9989. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/revistausp/revista-usp-119-textos-8-imigrantes-indesejaveis-a-ideologia-do-etiquetamento-durante-a-era-vargas/>>.

Casa do Migrante em Cuiabá para de receber pessoas para proteger atuais acolhidos e precisa de doações para a manutenção. (2020, 26 de março). *G1 MT*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2020/03/26/casa-do-migrante-em-cuiaba-para-de-receber-pessoas-para-proteger-atuais-acolhidos-e-precisa-de-doacoes-para-a-manutencao.ghtml>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Castles, S. (2004). Why Migration Policies Fail. In *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 27. (pp. 205-227). Taylor & Francis Ltd. ISSN 0141-9870 print/1466-4356 online. DOI: 10.1080/0141987042000177306.

Castro, M. (2020). Militarização e Necropolítica da Fronteira: as respostas do Brasil à crescente migração venezuelana. In *Mural Internacional*. Rio de Janeiro, Vol.11, e48787, 2020. DOI: 10.12957/rmi.2020.48787 | e-ISSN: 2177-7314.

Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Macedo, M. (2020). *Imigração e Refúgio no Brasil*. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra.

Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Silva, B. G. (2021). *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra.

Centro de Pastoral para Migrantes (CPM) de Cuiabá celebra 43 anos (2023, 17 de agosto). *Scalabrinianos*. Disponível em:<<https://scalabrinianos.com/centro-de-pastoral-para-migrantes-cpm-de-cuiaba-celebra-43-anos/>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

CNN em Espanhol. *Pessoas sem pátria e terra: a crise mundial de migrantes e refugiados em 2021*. (2021). CNN BRASIL. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/pessoas-sem-patria-e-terra-a-crise-mundial-de-migrantes-e-refugiados-em-2021/>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Costa, L. R., De Souza, J. E. M. & Barros, L. C. dos A. (2019). Um Histórico da Política Migratória Brasileira a partir de seus Marcos Legais (1808-2019). *Revista*

GeoPantanal. Corumbá. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, nº 27, p. 167-184. ISSN: 24468681.

Dagnino, R., Thomas, H., Costa, G. & Gomes, E. (2014). Metodologia de Análise de Políticas Públicas. In: Costa, G. & Dagnino, R. (Orgs.) *Gestão Estratégica em políticas públicas*. 2. ed. Campinas, SP. Alínea. p. 51 – 114.

De Haas, H. (2011). *The determinants of international migration: conceptualising policy, origin and destination effects*. International Migration Institute (IMI) Working Papers, n. 32, University of Oxford. Disponível em: <<https://www.migrationinstitute.org/publications/wp-32-11>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Deleon, P. (2006). The historical roots of the field. In Moran, M., Rein, M., & Goodin, R. E. (Eds.). *The Oxford handbook of public policy*. (pp. 39-57) Oxford Univ. Press.

Di Cesare, D. (2020). Estrangeiros Residentes: Uma filosofia da migração. Belo Horizonte: Âyiné.

DPU participa do resgate de mais de 30 venezuelanos em Pacaraima (RR). (s.d). Disponível em: <<https://direitoshumanos.dpu.def.br/dpu-participa-do-resgate-de-mais-de-30-venezuelanos-em-pacaraima-rr/>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Duarte, A. (2019). *O papel do Exército Brasileiro frente à crise migratória venezuelana no Estado de Roraima: considerações sobre as operações “acolhida”, “controle” e “tucuxi”*. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Roraima, Programa de Pós Graduação em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania, Boa Vista.

European Center for Populism Studies (s.d.). ECPS. Disponível em: <<https://www.populismstudies.org/Vocabulary/integration>>.

Fluxo de migrantes venezuelanos no Brasil cresceu mais de 900% em dois anos. (2020). ONU NEWS. Disponível em: <<https://unric.org/pt/fluxo-de-migrantes-venezuelanos-no-brasil-cresceu-mais-de-900-em-dois-anos/>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Franchi, T. (2019). Operação Acolhida: a atuação das Forças Armadas brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. In *Military Review*. Publicação Janeiro 2019. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military->

review/Archives/Portuguese/Online %20Exclusives/Franchi-operacao-acholhida-a-atuacao-das-forcas-armadas-brasileiras-no-suporte-aos-deslocados-venezuelanos-Jan-2019-4.pdf.

Fundação Nacional dos Povos Indígenas. (2024). *A Funai*. Disponível em: <<https://www.gov.br/funai/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/Institucional>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Geraldo, E. (2009). A “lei de cotas” de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. *Caderno AEL*. (V.15, n.27). Campinas. Disponível em: <<https://ojs.ifch.unicamp.br/index.php/ael/article/view/2575>>.

Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4 ed. São Paulo: Atlas.

Goreth, C., (2024, 01 de março). Indígenas aprovam área indicada por prefeito para construção de aldeia. *Ministério Público do Estado de Mato Grosso*. Disponível em: <<https://www.mpmt.mp.br/conteudo/58/136469/indigenas-aprovam-area-indicada-por-prefeito-para-construcao-de-aldeia>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Grigoli, G. de A., & Almeida, V. M. de. (2021). A securitização da fronteira brasileira diante da crise migratória venezuelana: análise do processo de ordenamento da fronteira na perspectiva das Operações Controle e Acolhida. *Coleção Meira Mattos: Revista Das Ciências Militares*, 16(55), 43-67. <https://doi.org/10.52781/cmm.a061>

Hochman, G., Arretche, M., & Marques, E. (2007). *Políticas públicas no Brasil*. Editora da Fundação Oswaldo Cruz. <https://doi.org/10.7476/9788575413500>.

Howlett, M. (2019). *Designing public policies: principles and instruments*. (2. ed.). New York: Routledge.

Howlett, M., Ramesh, M; Perl, A. (2013). *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Trad. Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier.

Illes, P., Dimitrov, G. V. (2015) *Imigrantes*. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - SDH/PR e Faculdade Latino-americana. Coleção Caravana de Educação em Direitos Humanos. Brasília. Flacso Brasil. Disponível em: <https://biblioteca.flacso.org.br/?publication=caravana-de-educacao-em-direitos-humanos-imigrantes>.

International Organization for Migration. (2019). *Glossary on migration*. International Organization for Migration. http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

Invasão venezuelana gera caos em Roraima. (2016). Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/47744-invasao-venezuelana-gera-caos-em-roraima>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Lüdorf, S. M. A. (2017). *Metodologia da pesquisa: do projeto ao trabalho de conclusão de curso*. (1 ed.). Curitiba: Appris. EPUB.

Magalhães, B. (2018). Dançando cirando com a lei: a Funai e a recepção de migrantes indígenas. In: Baeninger, R. & Silva, J. C. J. *Migrações Venezuelanas*, (pp. 126-134). Campinas: NEPO/UNICAMP.

Marco, D. G. (2017, 26 de agosto). Quais as consequências das sanções dos EUA para a economia da Venezuela? *BBC News*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-41060655>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Marquez, I. (2017). Prefácio. In: Jubilut, L. L., Godoy, G. G. de (Orgs.) *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

Mazui, G. (2018) *Temer diz que migração de venezuelanos para Brasil e Colômbia 'perturba' países da América Latina*. Globo G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-diz-que-migracao-de-venezuelanos-para-brasil-e-colombia-perturba-a-america-latina.ghtml>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Mazzuoli, V. d. O. (2011). *Curso de Direito Internacional Público*. (5a edição). Editora Forense.

McAuliffe, M. & A. Triandafyllidou (eds.) (2021). *World Migration Report 2022*. International Organization for Migration (IOM).

Mendonça, H. (2018). O “monstro da xenofobia” ronda a porta de entrada de venezuelanos no Brasil. *El País*. Disponível em:<https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/17/politica/1534459908_846691.html>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Mesquita, C. & Gonzaga Neto, L. (2024). Crianças desnutridas e famílias sem moradia: entenda as condições de indígenas venezuelanos em Cuiabá. *G1 MT*.

Disponível em: <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2024/04/19/criancas-desnutridas-e-familias-sem-moradia-entenda-as-condicoes-de-indigenas-venezuelanos-em-cuiaba.ghtml>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024

Migrant Integration Policy Index - MIPEX 2020. (s.d). Disponível em: <https://www.mipex.eu/>.

Migration: A Human Rights-Based Approach. (2022). Washington, D.C.: PAHO. Disponível em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/55795>.

Milesi, R., Coury, P. & Rovey, J. (2018). Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. In Ramirez, A, Pedernal, E, Marquez, I., Luiz Barreto, L. P. T. F, Sprandel, M. A., Marinucci, R. & Milesi, R. *Refúgio, Migrações e Cidadania*. (v.13, n.13, pp. 61-81). Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/publicacoes/caderno-de-debates/caderno-de-debates-13-refugio-migracoes-e-cidadania/>.

Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2016). *Entenda as diferenças entre refúgio e asilo*. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>. Consultado pela última vez em 06/05/2024.

Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA. (2015) . *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília. (Série pensando o direito; 57) ISBN: ISSN: 2175-5760.

Ministério das Relações Exteriores (2023). *Retorno do Brasil ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular*. Retirado de: https://www.gov.br/mre/pt-br/canal_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil-ao-pacto-global-para-migracao-segura-ordenada-e-regular

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. (2024a). *Operação Acolhida*. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida#:~:text=A%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20Acolhida%20foi%20criada,humanit%C3%A1ria%2C%20e%20institui%20o%20Comit%C3%AA>. Consultado pela última vez em: 02/09/2024.

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. (2024b). *Painel Interiorização*. Microsoft Power BI. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>>

Ministério dos Povos Indígenas. (2024, 06 de março). *Ação conjunta garante terreno para 52 famílias Warao em Cuiabá*. Disponível em: <<https://www.gov.br/povosindigenas/pt-br/assuntos/noticias/2024/03/acao-conjunta-garante-terreno-para-52-familias-warao-em-cuiaba>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Monteiro, A. (2023). Estrangeiros buscam oportunidades ao cruzar fronteira com MT: 'Muita gente educada e recíproca'. *G1 MT*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2023/04/17/estrangeiros-buscam-oportunidades-ao-cruzar-fronteira-com-mt-muita-gente-educada-e-reciproca.ghtml>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Nascimento, J. R. d., Obregon, M. F. Q. (2020). A crise dos refugiados venezuelanos e dos haitianos no Brasil: uma análise sobre a origem e as consequências da crise no território brasileiro. In *Derecho y Cambio Social*. Nº 59, ENE-MAR 2020. ISSN: 2224-4131. Depósito legal: 2005-5822. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/536171>>.

Oliveira, A. T. R. d. (2017). Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. In *Pontos de Vista – Revista brasileira de estudos de população*. Publicado em: abril de 2017. <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0010>.

Oliveira, G. A. G. d. (2018). A Utilização do Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela. In *Military Review*. Publicação Novembro 2018. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/journals/edicao-brasileira/artigos-exclusivamente-on-line/artigos-exclusivamente-on-line-de-2018/a-utilizacao-do-componente-militar-brasileiro-frente-a-crise-migratoria/#:~:text=As%20For%C3%A7as%20Armadas%20do%20Brasil,da%20crise%20da%20rep%C3%ABlica%20bolivariana>

Organização Internacional para as Migrações (2022a). *Governança Migratória Local: Ferramentas e Métodos*. Marcelo Torelly, Ana Laura Anschau e Anelise Dias (organizadores). Brasília.

Organização Internacional para as Migrações (2022b). *Políticas Locais Sobre Migração: formulação e desenho da política pública*. Brasília: OIM - Organização Internacional para as Migrações. ISBN 978-65-87187-15-0.

Organização Internacional para as Migrações. (2009). Glossário sobre migrações. Editora: Organização Internacional para as Migrações. Suíça. Disponível em: <<https://www.acm.gov.pt/documents/10181/65144/Gloss%C3%A1rio.pdf/b66532b2-8eb6-497d-b24d-6a92dadfee7b>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Otero, G., Toterly, M. & Rodrigues, Y. (2018). A atuação da organização internacional para as migrações no apoio à gestão do fluxo migratório venezuelano no Brasil. In: BAENINGER, R. & SILVA, J. C. J. *Migrações Venezuelanas*, (pp. 38-44). Campinas: NEPO/UNICAMP.

Passos, R. O, Porto, M. M. L. & Jaborandy, C. C. M. (2020). Políticas públicas e proteção aos imigrantes venezuelanos: uma análise a partir do conceito de Burden-Sharing. In: *Rev. Faculdade de Direito*. V. 44. DOI: 10.5216/rfd.v44.55404.

Pellizari, K. & Carvalho Neto, A. (2020). O Processo de Interiorização dos Venezuelanos em Mato Grosso. In *Anais do VIII Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade*. São Paulo. ISSN: 23178302. Disponível em: <https://submissao.singep.org.br/8singep/anais/resumo?cod_trabalho=407>.

Peregil, F. & Martín, M. (2018). *Brasil assina pacto global de migração, mas chanceler de Bolsonaro anuncia retirada*. El País, Retirado de: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/10/internacional/1544438184_274731.html. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Pereira, A. (2019). Venezuelanos tomam as ruas de Cuiabá pedindo emprego desesperadamente. *RD News*. Disponível em: <<https://www.rdnews.com.br/cidades/conteudos/116875>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

PF deporta 200 venezuelanos por entrada e permanência ilegal em RR. (2016, 01 de setembro). *G1 RR*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/09/pf-deporta-200-venezuelanos-por-entrada-e-permanencia-ilegal-em-rr.html>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Ramos, A. de C., Rios, A., Clève, C., Ventura, D., Granja, J. G., Moraes, J. L. B. de, Pires Jr, P. A., Dallari, P. B. de A., Reis, R. R., Jardim, T. D. M. & Berne, V. (2017). *Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem*. Consultor Jurídico. Retirado de: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem/>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Rego de Paiva, A., De Paiva Gonçalves, A. G. Declaração de Cartagena e os Desafios para os Direitos Humanos de Pessoas Refugiadas na América Latina. *Revista Ágora*, Vitória/ES, v. 33, n. 2, p. e-2022330205, 2022. DOI: 10.47456/e-2022330205. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/agora/article/view/37953>.

Reis, R. R. (2004). Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55.

Rezende, H.L. (2021). *O refúgio no Brasil: da travessia às políticas públicas para a integração local*. Editora. Editora Dialética. EPUB. ISBN. 9786525203157.

Ricci, C., Silva, J. M. C. da. (2018). Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações? *O Social em Questão*, [s. l.], n. 41, p. 23-44. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_1_Ricci_Silva.pdf.

Rosa, J. G. L. d., Lima, L. L., & Aguiar, R. B. de. (2021). *Políticas Públicas: introdução*. Porto Alegre. Jacarta.

Rua, M. d. G., & Romanini, R. (2013). *Para aprender políticas públicas. Volume 01: Conceitos e Teorias*. IGEPP – Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas.

Sampaio, C. & Baraldi, C. (2019). *Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo*. Documentos de Projetos (LC/TS.2019/16/Rev.1). Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Secchi, L. (2013). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2a edição). São Paulo. Cengage Learning.

Seyferth, G. (2002). Colonização, Imigração e a Questão Racial No Brasil. *Revista USP*, 53, 117-149. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i53p117-149>.

Siciliano, A. L. (2013). *A política migratória brasileira: limites e desafios*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo. DOI:10.11606/D.101.2013.tde-03022014-173058. Disponível em: www.teses.usp.br.

Silva, F. R. & Fernandes, D. (2017). Desafios enfrentados pelos imigrantes no processo de integração social na sociedade brasileira. In *Revista do Instituto de Ciências Humanas*, v. 13, n. 18, p. 50-64, 2017. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/revistaich/article/view/16249>>

Silva, G. J; Cavalcanti, L; Oliveira, T; Costa, L. F. L & Macedo, M. *Refúgio em Números*, 6ª Edição. (2021). Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

Tanno, G. *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*. Rio de Janeiro, vol.25, nº 1, janeiro/junho 2003, pp.47-80. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf>.> Consultado pela última vez em: 06/05/2024.

Tonhati, Tânia; Cavalcanti, L.; Oliveira, A. T. (s.d) Os imigrantes haitianos no Brasil: formas de entrada, permanência e registros. In Cavalcanti, L., Tonhati, T., Dutra, D., Oliveira, M. de (Orgs.) *A Imigração Haitiana no Brasil: Características Demográficas na região Sul e no Distrito Federal*. Pp. 24-39.

Torquato, G. & Anjos, L. d. (2024). Indígenas venezuelanos vivem há 2 anos sob abrigos de lona; Prefeitura de Cuiabá cederá área para construção de aldeia. *RD News*. Disponível em: <https://www.rdnews.com.br/cidades/conteudos/188947>. Consultado pela última vez em: 10/09/2024.

UNHCR BRAZIL. (2021). *Autonomia e integração local de refugiados(as) e migrantes venezuelanos(as) acolhidos(as) nos abrigos em Boa Vista (RR)*. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/07/relatorio-operacao_acolhida-Final.pdf

Vargas, J. E. V, Shimizu, H. E. & Monteiro, P. S. (2023). As vulnerabilidades dos imigrantes venezuelanos no Brasil e na Colômbia na perspectiva da Bioética de Intervenção. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-220X-REEUSP-2023-0081en>.

Vargas, J. E. V., Shimizu, H. E., Arboleda-Montoya, L. M., Calle, J. A. H. & Monteiro, P. S. (2023). Motivações e migração venezuelana: análise a partir da bioética da intervenção. In *Revista Bioética*. Print version ISSN 1983-8042 | On-line version ISSN

<https://www.scielo.br/j/bioet/a/dxt3KbJ9CCdLQ6r3Q3TJgKQ/?format=pdf&lang=pt>

Vasconcelos, I. d. S. & Machado, I. J. d. R. (2021). Uma missão eminentemente humanitária? Operação acolhida e a gestão militarizada nos abrigos para migrantes venezuelanos/as em Boa Vista-RR. In *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* Brasília, Vol.29, n. 63, dez. 2021, p. 107-122.

Wagner, P. (2007). Public Policy, Social Science and the State: An Historical Perspective. In Fischer, F., Miller, G., & Sidney, M. S. (Eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. (pp. 29-40). CRC/Taylor & Francis.

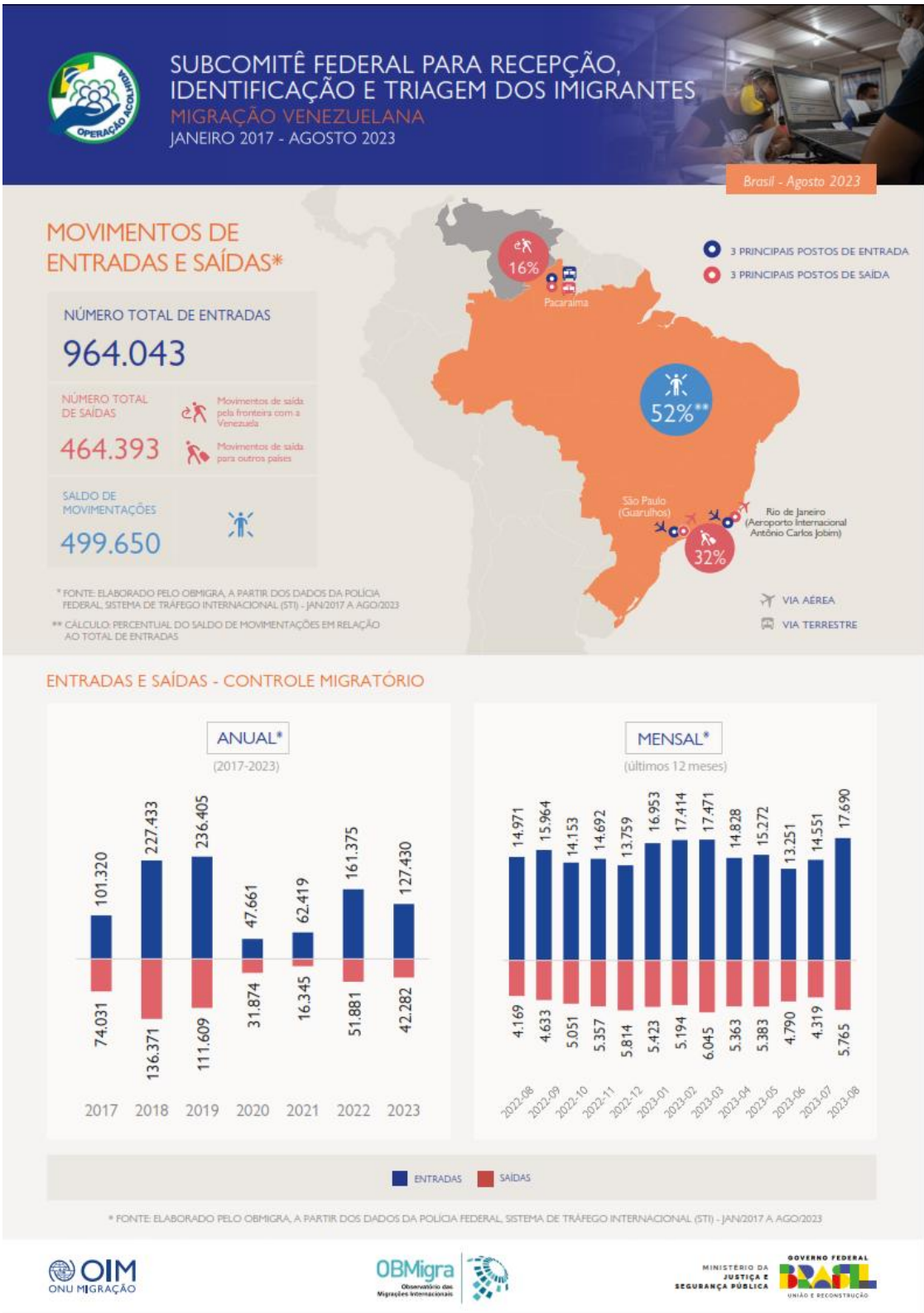
Welply, O. (2022). *Immigration, Integration and Education. Children of Immigrants in France and England*. Routledge.

Yamada, E. & Torelly, M. (orgs.). (2018). Aspectos jurídicos da atenção aos indígenas migrantes da Venezuela para o Brasil. Brasília: Organização Internacional para as Migrações (OIM), Agência das Nações Unidas para as Migrações.

Zanini, F. (2020). *Candidatos a prefeito em Boa Vista usam retórica anti-venezuelanos em campanha*. Folha de São Paulo. Recuperado de: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/10/candidato-a-prefeito-em-boa-vista-promete-fim-de-privilegios-de-venezuelanos.shtml>. Consultado pela última vez em: 13/08/2024.

Apêndices

Apêndice 1





SUBCOMITÊ FEDERAL PARA RECEPÇÃO, IDENTIFICAÇÃO E TRIAGEM DOS IMIGRANTES MIGRAÇÃO VENEZUELANA JANEIRO 2017 - AGOSTO 2023

Brasil - Agosto 2023

DOCUMENTAÇÃO

420.951

AUTORIZAÇÕES DE RESIDÊNCIA (RESIDÊNCIA TEMPORÁRIA +
RESIDÊNCIA POR TEMPO INDETERMINADO)

FONTE: ELABORADO PELO OBMIGRA, A PARTIR DOS DADOS DA
POLÍCIA FEDERAL, SISTEMA DE REGISTRO NACIONAL
MIGRATÓRIO (SIS-MIGRA), JAN/2017 A AGO/2023

40.279

SOLICITAÇÕES DE RECONHECIMENTO
DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO
EM TRANSITAÇÃO

FONTE: ELABORADO PELO OBMIGRA, A PARTIR DOS DADOS DA
POLÍCIA FEDERAL, SISTEMA DE TRÁFEGO INTERNACIONAL,
MÓDULO DE ALERTA E RESTRIÇÕES (STIMAR) E COMITÊ NACIONAL
PARA OS REFUGIADOS (CONARE), JAN/2017 A AGO/2023

103.713

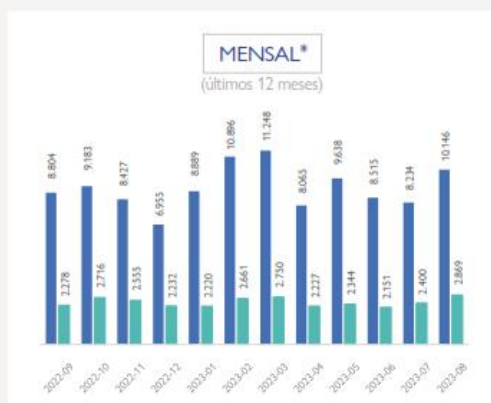
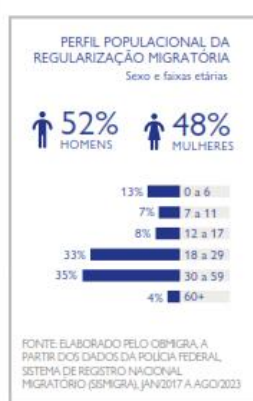
REFUGIADOS
RECONHECIDOS

642.103

CPF's
EMITIDOS

FONTE: RECEITA FEDERAL -
JAN/2017 A AGO/2023

TOTAL REGISTROS DE RESIDÊNCIA E SOLICITAÇÕES DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO* (Ativos)



REGISTROS DE RESIDÊNCIA SOLICITAÇÕES DE RECONHECIMENTO
DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

Medidas excepcionais e
temporárias para entrada no País

PORTARIA Nº 120, DE
17 DE MARÇO DE 2020

PORTARIA Nº 655, DE
23 DE JUNHO DE 2021

* FONTE: ELABORADO PELO OBMIGRA, A PARTIR DOS DADOS DA POLÍCIA FEDERAL, SISTEMA DE REGISTRO NACIONAL MIGRATÓRIO - SIS-MIGRA E SISTEMA DE TRÁFEGO INTERNACIONAL - MÓDULO DE ALERTA E RESTRIÇÕES - STIMAR E DO SISTEMA DO COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (CONARE) - JAN/2017 - AGO/2023



Apêndice 2

Painel de Interiorização – Plataforma Microsoft Power BI – MDS:

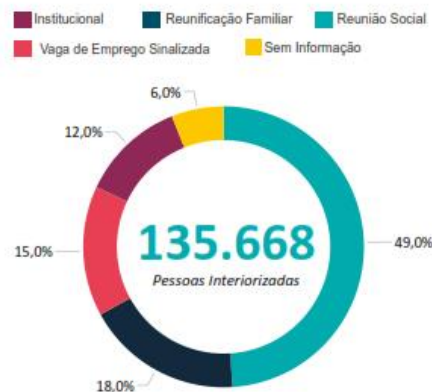
ESTRATÉGIA DE INTERIORIZAÇÃO

* Dados atualizados até agosto de 2024



LIMPAR FILTROS

POR MODALIDADE



POR IDADE/GÊNERO

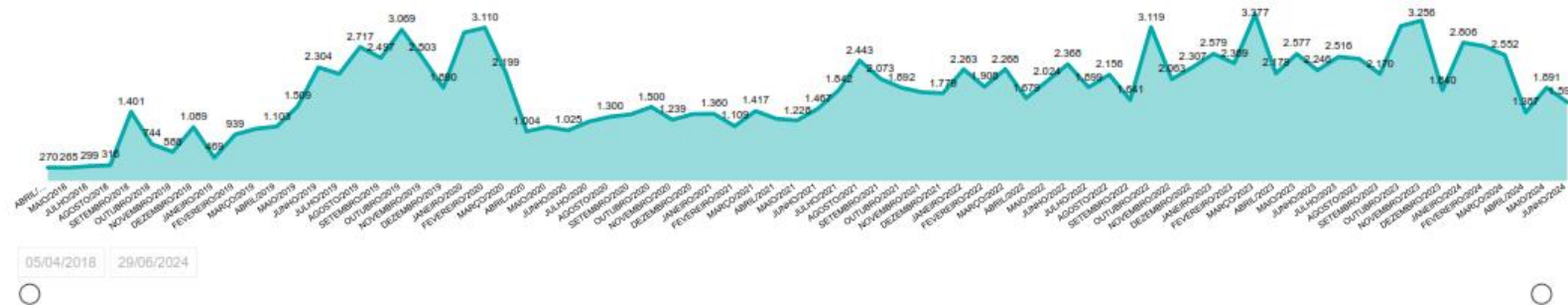
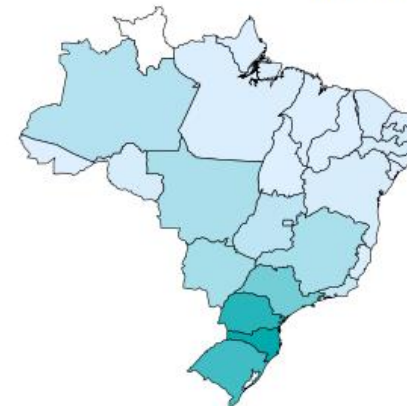


POR ESTADO

Estados	Total
Santa Catarina	30.209
Paraná	25.141
Rio Grande do Sul	21.342
São Paulo	14.502
Mato Grosso do Sul	7.610
Minas Gerais	7.150
Mato Grosso	6.923

POR MUNICÍPIO

Município	Total
Curitiba	8.276
São Paulo	5.699
Chapeco	5.083
Manaus	5.508
Dourados	4.489
Cascavel	3.407
Brasília	3.198



Microsoft Power BI

< 2 de 3 >



<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>

1/1

ESTRATÉGIA DE INTERIORIZAÇÃO

* Dados atualizados em agosto de 2024



POR MODALIDADE

■ Institucional
 ■ Reunificação Familiar
 ■ Reunião Social
 ■ Vaga de Emprego Sinalizada
 ■ Sem Informação



POR IDADE/GÊNERO



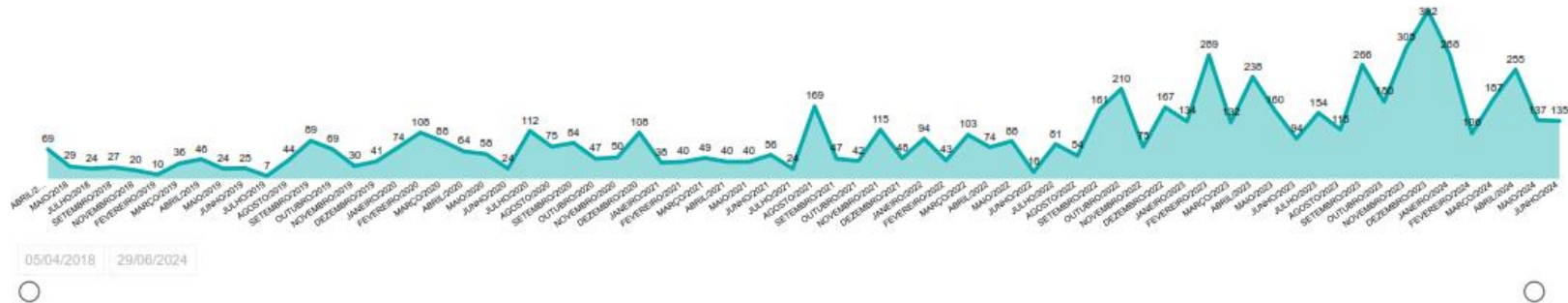
POR ESTADO

Estados	Total
Mato Grosso	6.923

POR MUNICÍPIO

Município	Total
Culaba	2.181
Lucas Do Rio Verde	1.301
Varzea Grande	857
Rondonópolis	481
Diamantino	402
Nova Mutum	318
Berra Do Garças	225

LIMPAR FILTROS



Microsoft Power BI

<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>

< 2 de 3 >



1/2

Apêndice 3



SUBCOMITÊ FEDERAL PARA ACOLHIMENTO
E INTERIOZIZAÇÃO DE IMIGRANTES
EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE
DESLOCAMENTOS ASSISTIDOS DE VENEZUELANOS
ABRIL 2018 - FEVEREIRO 2024

128.241 BENEFICIÁRIOS
DESDE ABRIL 2018

123.374 4.867

TOTAL DE
MUNICÍPIOS
1.026

**MUNICÍPIOS QUE MAIS
RECEBERAM VENEZUELANOS**

Curitiba	7.975
Manaus	5.532
São Paulo	5.493
Chapécó	5.422
Dourados	4.280

CASAS DE PASSAGEM

As Casas de Passagem fazem parte da Estratégia de Interiorização do Governo Federal e são gerenciadas pela sociedade civil. Essas parcerias possibilitam receber e apoiar os venezuelanos por alguns dias, sendo um ponto de apoio intermediário entre o embarque em Boa Vista ou Manaus e o local de destino final das pessoas refugiadas e migrantes.

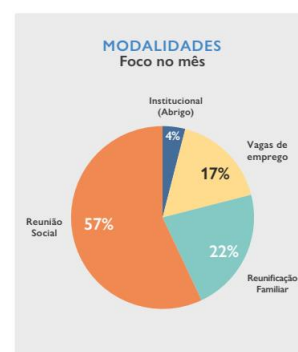
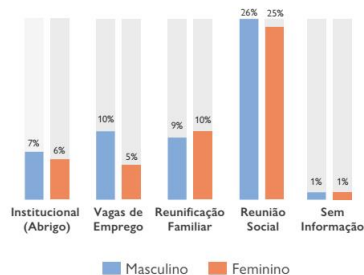
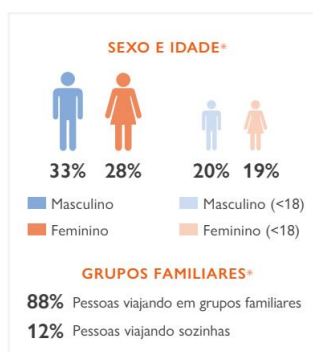
1 Boa Vista / RR Pastoral do Migrante	6 Brasília / DF Casa Bom Samaritano	11 São Paulo / SP Casa Minha Pátria
2 Conde / PB Casa do Migrante do Serviço Pastoral dos Migrantes do Nordeste	7 Brasília / DF Cáritas Arquidiocesana de Brasília	12 Fortaleza / CE Casa do Migrante do Serviço Pastoral dos Migrantes do Nordeste
3 Porto Velho / RO Casa de Direito	8 Belo Horizonte / MG Cruz Vermelha	13 Curitiba / PR Casa de Passagem Capão da Imbuia
4 Cuiabá / MT Centro de Pastoral para Migrantes	9 Belo Horizonte / MG Casa do Chico Valle	14 Curitiba / PR Cáritas
5 Cuiabá / MT Fazenda Experimental UFMT	10 Campo Grande / MS Casa de Passagem Resgate	15 Florianópolis / SC Casa do Migrante Scalabrini

DESLOCAMENTOS

■ Governo Federal
 ■ OIM
 ■ Sociedade Civil



PERFIL DOS VENEZUELANOS



* Dados válidos de abril/ 2018 a fevereiro/2024 - indivíduos sem informação de sexo foram retirados da análise.

HISTÓRIAS DA INTERIORIZAÇÃO



Miguel e Nataly encontraram resiliência e aconchego para a família na cidade de Tubarão, interior de Santa Catarina, após deixarem a Venezuela no ano passado. Durante a passagem em Roraima, por onde ingressaram no território brasileiro, receberam apoio da OIM, Agência da ONU para as Migrações, para a documentação, acolhimento e informações sobre a Estratégia de Interiorização da Operação Acolhida. A viagem representou uma nova vida, com integração na comunidade e emprego para Miguel e Nataly como recepcionistas de hotel de turismo.

"Foi difícil deixar nossa cultura, amigos e tudo para ter uma nova vida, mas o Brasil é um gigante e nos recebeu de braços abertos. Viajamos com poucos recursos, então ficamos extremamente felizes com a viagem. A partir de agora, minha única expectativa é manter essa qualidade de vida", disse Miguel ao acrescentar a motivação de trabalhar para o bem-estar da família no interior catarinense.