UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
MESTRADO EM DIREITO

RÁIZA LUÍZA MOTTA ROCHA

DIREITOS ALÉM DA FRONTEIRA: O (NÃO) ACOLHIMENTO DE MIGRANTES VENEZUELANOS EM TERESINA-PI

Teresina-PI
2022

RÁIZA LUÍZA MOTTA ROCHA

DIREITOS ALÉM DA FRONTEIRA: O (NÃO) ACOLHIMENTO DE MIGRANTES VENEZUELANOS EM TERESINA-PI

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí.
Área de concentração: Direito, Democracia e Mudanças Institucionais.
Linha de Pesquisa: Mudanças Institucionais, Constituição, Democracia e Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Sebastião Patrício Mendes da Costa

Teresina-PI

2022

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processos Técnicos

R672d Rocha, Ráiza Luíza Motta.
Direitos além da fronteira : o (não) acolhimento de migrantes venezuelanos em Teresina-PI / Ráiza Luíza Motta Rocha. -- 2022.
229 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em Direito, Teresina, 2022.
"Orientador: Prof. Dr. Sebastião Patrício Mendes da Costa."

1. Migrantes venezuelanos - Direitos fundamentais. 2. Indígenas Warao. 3. Teoria do reconhecimento. 4. Integração de migrantes e refugiados. I. Costa, Sebastião Patrício Mendes da. II. Título.

CDD 342.18

Bibliotecária: Thais Vieira de Sousa Trindade - CRB3/1282

RÁIZA LUÍZA MOTTA ROCHA

DIREITOS ALÉM DA FRONTEIRA: O (NÃO) ACOLHIMENTO DE MIGRANTES VENEZUELANOS EM TERESINA-PI

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí.
Área de concentração: Direito, Democracia e Mudanças Institucionais.
Linha de Pesquisa: Mudanças Institucionais, Constituição, Democracia e Justiça.

Aprovada em 25 de fevereiro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Sebastião Patrício Mendes da Costa (UFPI)
Orientador

_____

Prof. Dr. Cleber de Deus (UFPI)
Examinador Interno

_____

Prof. Dr. Tiago Resende Botelho (UFGD)
Examinador Externo ao Programa

_____

Profª. Dra. Elizabet Leal da Silva (Centro Universitário Univel)
Examinador Externo ao Programa

Dedico esta dissertação a todas as pessoas que precisam abandonar seus lares e que deixam uma vida para trás, em busca de outra, muitas vezes tão incerta quanto a anterior.

Dedico especialmente aos indígenas venezuelanos que estão e aos que já passaram por Teresina-PI, em busca de dias melhores, na esperança de que esse estudo possa lançar luz sobre as migrações no Piauí, e possa contribuir para tornar nossa sociedade mais consciente e tolerante.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPI e a todos os professores que fazem parte desse programa, pelo esforço e pela dedicação em implementar o Mestrado em Direito no Piauí, promovendo a democratização do acesso ao ensino jurídico público e de qualidade no nosso estado.

Agradeço, especialmente, ao meu orientador, Prof. Dr. Sebastião Costa, por ter apostado no meu projeto e por me ajudar a transformá-lo nessa dissertação. Foi uma honra e um privilégio tê-lo guiando meus passos nessa pesquisa e na vida acadêmica. Muito obrigada pela dedicação, pela paciência, pelo apoio e por todos os ensinamentos.

Agradeço, também, aos professores com os quais tive o privilégio de conviver nestes quase dois anos – ainda que de forma remota – e que trouxeram muito conhecimento e relevantes contribuições para o meu desenvolvimento no mestrado: Prof. Dr. Samuel Nascimento; Prof. Dr. Nelson Juliano; Prof. Dr. Raul Lopes Neto; Prof. Dr. Meton Marques; Prof. Dr. Robertônio Pessoa; Profª. Dra. Olívia Brandão. Deixo um agradecimento especial ao Prof. Dr. Jesusmar Ximenes, por sua dedicação à docência e pelo incentivo na produção da revisão sistemática, a partir da qual pude identificar os caminhos da pesquisa e ver com maior clareza por onde eu poderia seguir.

Agradeço, ainda, ao Prof. Dr. Cléber de Deus, pelo privilégio de tê-lo acompanhando e contribuindo com minha pesquisa desde a qualificação. Também agradeço ao Prof. Dr. Tiago Resende Botelho, por toda a colaboração, sugestões e incentivo. Foi uma honra poder contar com suas contribuições em duas qualificações.

Quero agradecer a todos os colegas da segunda turma do PPGD/UFPI, por toda a troca de conhecimento, de materiais, de angústias e de alegrias, em especial às colegas Perpétua Neta e Ana Daniele, pelos momentos de escuta e incentivos mútos, necessários para conseguir seguir em frente.

Agradeço aos meus colegas da Justiça Itinerante do TJPI, em especial à minha chefe, Vanessa Brandão, pelo apoio, compreensão e por possibilitar que eu seguisse nesse projeto. Agradeço também à Robertha Coelho e à Adriane Araújo, pela amizade, o apoio e torcida constantes.

Devo um agradecimento especial ao meu amigo Carlos Alberto, pelo incentivo para participar da seleção do mestrado e pela contribuição com dicas, materiais e orientações para

enfrentá-la. Essa contribuição foi determinante para a minha aprovação. E após a aprovação, agradeço por ter sido um colega de mestrado sempre atencioso com as dúvidas da caloura.

Agradeço a todas as pessoas que contribuíram com informações e esclarecimentos, fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho, em especial ao Júnior do Movimento pela Paz na Periferia – MP3; à Luciana Fontes e a Joselma Cordeiro da Cáritas Teresina; ao Eduardo Mesquita da Polícia Federal; à Larissa da SEMCASPI; ao Maurício do MPF; aos estudantes do time Enactus Estácio Teresina e, em especial, aos colaboradores que trabalham nos abrigos de acolhimento de indígenas venezuelanos em Teresina-PI, sempre acessíveis e solícitos.

Agradeço, também, aos indígenas venezuelanos acolhidos em Teresina-PI, os protagonistas desse estudo, pela receptividade e por compartilharem comigo um pouco de suas vidas, principalmente o Camilo, Yamille, Yovini, Guerrero e Alex.

Agradeço ao meu cunhado, Fabrício Moura, pelo apoio e por me auxiliar com as revisões, e agradeço à minha sobrinha, Ana Luíza, por me ajudar a perder a noção do tempo nas vezes que precisei, e nas vezes que eu não podia, também.

Ao Sebastián agradeço pelo apoio e pela paciência.

Por fim, agradeço aos meus pais, Rocha Neto e Livramento Rocha, por todo o apoio e incentivo que sempre dedicaram a mim e agradeço, especialmente, à minha irmã, Shenna Luíssa, a maior torcedora que tenho na vida, meu maior exemplo de dedicação à busca por conhecimento e a pessoa que me garantiu as condições materiais e morais para enfrentar, desde a seleção, esse mestrado (e, geralmente, todo o resto).

RESUMO

O presente estudo visa analisar o movimento migratório de venezuelanos para o Brasil, mais especificamente em relação aos migrantes acolhidos em Teresina-PI, e as políticas públicas de acolhimento nesta capital, no sentido de identificar se o poder público competente promove o acesso aos direitos e serviços garantidos aos migrantes venezuelanos pelo sistema jurídico brasileiro e de que forma o faz. A presente pesquisa constitui-se de estudo de caso no qual, por meio dos procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental, bem como contato pessoal com os atores envolvidos no processo de acolhimento – migrantes, agentes públicos e voluntários – foi possível realizar um levantamento das normas de proteção dos direitos dos migrantes, tanto na ordem internacional, nos sistemas global e interamericano de Direitos Humanos, como na ordem interna, em especial a Lei de Migração e a Lei do Refúgio, bem como estabelecer uma abordagem do acolhimento e da integração de migrantes e refugiados sob uma perspectiva humanitária, fundada na Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth. Além disso, foi possível conhecer a política pública desenvolvida com o fim de promover o acolhimento dos migrantes em Teresina-PI. A partir de tais resultados, verificou-se que os migrantes acolhidos nos abrigos geridos pela Prefeitura Municipal de Teresina-PI, todos indígenas da etnia *Warao*, vivem em condições precárias devido à má qualidade das instalações dos abrigos; à inadequação ou insuficiência dos alimentos que lhes são doados; à inacessibilidade ao ensino público para crianças e adolescentes; à falta de uma política de integração por meio do trabalho; à prestação, por vezes ineficiente, dos serviços de saúde, dentre outras deficiências. O fato de os migrantes venezuelanos serem indígenas constitui um obstáculo para a concretização dos direitos que lhes são previstos, uma vez que, devido às diversidades culturais, há ainda um ruído no diálogo entre aqueles que executam a política pública de acolhimento e a população destinatária de tal política. Com isso, nota-se, com base na teoria de Honneth, a ausência de reconhecimento dos indígenas venezuelanos pela comunidade local, especialmente no padrão do direito, ante à garantia deficitária de seus direitos, e no padrão da solidariedade, uma vez que não são reconhecidos enquanto membros da comunidade, dignos de estima social, o que leva à conclusão de que urge estabelecer um padrão dialógico de relacionamento social, um diálogo intercultural que permita superar esse obstáculo do não reconhecimento, como forma de conferir concretude aos direitos formalmente estabelecidos aos migrantes.

Palavras-chave: Migrantes venezuelanos. Indígenas *Warao*. Teoria do Reconhecimento. Integração de migrantes e refugiados. Direitos fundamentais.

ABSTRACT

This study aims to analyze the migratory movement of Venezuelans to Brazil, more specifically in relation to migrants received in Teresina-PI, and the public reception policies in this capital, in order to identify whether the competent government promotes access to rights and services guaranteed to Venezuelan migrants by the Brazilian legal system and how to do it. The present research consists of a case study in which, through bibliographic and documentary research procedures, as well as personal contact with the actors involved in the reception process - migrants, public agents and volunteers - it was possible to carry out a survey of the norms for the protection of migrants' rights, both in the international order, in the global and inter-American human rights systems, as in the domestic order, in particular the Migration Law and the Refugee Law, as well as establishing an approach to the reception and integration of migrants and refugees from a humanitarian perspective, based on Axel Honneth's Theory of Recognition. In addition, it was possible to learn about the public policy developed in order to promote the reception of migrants in Teresina-PI. Based on these results, it was found that migrants welcomed in shelters managed by the Municipality of Teresina-PI, all indigenous of the *Warao* ethnic group, live in precarious conditions due to the poor quality of shelter facilities; the inadequacy or insufficiency of the food that is donated to them; the inaccessibility to public education for children and adolescents; the lack of an integration policy through work; the provision, sometimes inefficient, of health services, among other deficiencies. The fact that Venezuelan migrants are indigenous constitutes an obstacle to the realization of the rights provided for them, since, due to cultural diversities, there is still a noise in the dialogue between those who carry out the public reception policy and the recipient population. in this way, based on Honneth's theory, the lack of recognition of Venezuelan indigenous peoples by the local community is noted, especially in the standard of law, given the deficient guarantee of their rights, and in the standard of solidarity, since they are not recognized as members of the community, worthy of social esteem, which leads to the conclusion that it is urgent to establish a dialogical pattern of social relationship, an intercultural dialogue that allows overcoming this obstacle of non-recognition, as a way of giving concreteness to the formally established rights of migrants.

Keywords: Venezuelan migrants. *Warao* Indigenous. Recognition Theory. Integration of migrants and refugees. Fundamental rights.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Taxa de crescimento do PIB de 2012 a 2016.....32
Figura 2 - Variação do INPC entre 2012 e 2016 33
Figura 3 - Dados do refúgio de venezuelano no Brasil 59
Figura 4 - Solicitações de refúgio deferidas pelo CONARE por fundamentação 99
Figura 5 - Abrigo do CSU do Buenos Aires.....125
Figura 6 - Corredor do abrigo do CSU do Buenos Aires.. 125
Figura 7- Corredor do abrigo do EMATER.. 126
Figura 8 - Mural de atividades no abrigo do EMATER.. 127
Figura 9 - Área externa do abrigo do EMATER.. 127
Figura 10 - Pátio do abrigo Piratinga.....128
Figura 11 – Atividade de Alfabetização promovida pelo MP3 135
Figura 12 - Artesanato Warao.. 137
Figura 13 - Dia das crianças no CSU do Buenos Aires.....137
Figura 14 - Dia das crianças no abrigo do EMATER. 138
Figura 15 - Dança típica dos Warao. 139
Figura 16 - Indígenas vestidas com trajes típicos.....139

LISTA DE SIGLAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AD	Ação Democrática
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ALBA	Alianza Bolivariana de los Pueblos de América
BVAC	Brazilian Visa Application Center
BVC	Banco Central de Venezuela
CADH	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CELAC	Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe
CENDA	Centro de Estudios Nacionales de Desarollo Alternativo
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CFAE	Comitê Federal de Assistência Emergencial
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CITGO	Citgo Petroleum Corporation
CNE	Conselho Nacional Eleitoral
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
COMIGRAR	Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
COPEI	Comitê de Organização Política Eleitoral Independente
CRAS	Centro de Referência e Assistência Social
CSU	Centro Social Urbano
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DADDH	Declaração Americana sobre Deveres e Direitos dos Homens
DEMIG	Departamento de Migrações
DPE-PI	Defensoria Pública do Estado do Piauí
DPU	Defensoria Pública da União
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
EMATER	Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural
EUA	Estados Unidos da América

FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GGVDH	Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MP3	Movimento pela Paz na Periferia
MPF	Ministério Público Federal
MPPI	Ministério Público do Estado do Piauí
MPT	Ministério Público do Trabalho
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MUD	Mesa da Unidade Democrática
MVR	Movimento Quinta República
OBMigra	Observatório das Migrações Internacionais
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OLP	Operación de Liberación e Proteción de Pueblo
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PDVSA	Petroleos de Venezuela S.A
PIB	Produto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PMT	Prefeitura Municipal de Teresina-PI
R4V	Response for Venezuelans
RPU	Revisão Periódica Universal
SEMCASPI	Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
UNASUR	Unión de Naciones del Sur
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13
1.1 Diagnóstico do problema 13
1.2 Metodologia aplicada 17
2 AS RAÍZES DA CRISE HUMANITÁRIA NA VENEZUELA 21
2.1 O contexto político e econômico da Venezuela no século XX 22
2.2 A revolução bolivariana e a nova democracia venezuelana 34
2.3 Crise humanitária local, impactos regionais 45
2.4 O impacto das sanções econômicas na crise venezuelana 52
3 MIGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS 58
3.1 O direito de migrar e os direitos dos migrantes à luz da teoria do reconhecimento 60
3.2 O Sistema Internacional de Direitos Humanos e a proteção de migrantes e refugiados 77
3.2.1 O Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos 78
3.2.2 O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos 82
3.2.3 A proteção dos Direitos Humanos no Mercosul 87
3.2.4 Os direitos humanos de migrantes e refugiados no Sistema Internacional de Direitos Humanos 88
3.3 Migrações mistas, deslocamentos forçados e refúgio: quem é o migrante venezuelano? 93
4 MARCO MIGRATÓRIO BRASILEIRO E GOVERNANÇA MIGRATÓRIA 101
4.1 O Estatuto do estrangeiro e a nova lei de migração 101
4.2 A Lei nº 9.474/97 – Lei do Refúgio 107
4.3 Governança migratória no Brasil 110
4.4 Regulamentação da migração venezuelana no ordenamento brasileiro 114
5 O ACOLHIMENTO DE MIGRANTES VENEZUELANOS EM TERESINA-PI 121
5.1 Medidas de acolhimento adotadas pelo poder público em Teresina-PI 121
5.2 A participação da sociedade civil nas políticas de acolhimento 133
5.3 O desafio no acolhimento de migrantes indígenas 141
5.4 Os impactos da pandemia de COVID-19 147
5.5 O que dizem os migrantes? 153
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 162
REFERÊNCIAS 171

1 INTRODUÇÃO

1.1 Diagnóstico do problema

O fenômeno da migração não é recente no mundo. Desde a pré-história o ser humano se desloca a fim de encontrar melhores condições de vida, e ele pode fazer isso de forma voluntária, ou pode ser motivado pela insegurança causada por conflitos armados; fome; miséria; desastres naturais; fatores climáticos; graves perturbações da ordem pública; perseguições por motivo de raça, religião, nacionalidade, ideais políticos, dentre outros fatores que impossibilitem sua permanência no país de origem.

Atualmente se observa um fenômeno global de migração, com características próprias dos tempos atuais. As transformações do capitalismo no século XX, sobretudo do modelo keynesiano após a Segunda Guerra Mundial para o neoliberalismo globalizado com foco no mercado financeiro, revelam a mudança da dinâmica liberal, que antes era inclusiva, impulsionada pela economia de consumo que atraía o mais pobre e expandia a classe média, agora se mostra excludente à medida que a acumulação agressiva de capital pelas grandes corporações passa a ser feita por meio de instrumentos complexos e brutais de exploração do ser humano e do meio ambiente, aprofundando as desigualdades sociais e causando a expulsão não apenas de pessoas de seus territórios, mas também da economia e da sociedade, assim como expulsa os recursos naturais do meio ambiente (SASSEN, 2016).

Essas dinâmicas desenvolvidas, cada uma com suas particularidades, em cada canto do mundo, traz consequências além do local e demonstram uma tendência global de se buscar o crescimento econômico, por meio de pessoas, governos e recursos naturais com o máximo de aproveitamento e o mínimo de responsabilização. O desafio é a criação de novos espaços para estes excluídos invisíveis (SASSEN, 2016).

Na última década o mundo tem observado um verdadeiro êxodo de venezuelanos que tentam escapar dos efeitos da crise humanitária que assola o país com maior intensidade desde 2015. Essa crise humanitária é multifatorial, um reflexo da recessão econômica; colapso de indicadores sociais; polarização política; enfraquecimento das instituições democráticas e incapacidade do governo (e da oposição) em apresentar soluções para tantos problemas (SERBIN PONT, 2019), problemas construídos ao longo de décadas de uma política econômica que colocou o petróleo como principal fonte de renda do país – e quase a única – e que vulnerabilizou a economia, a política e a sociedade venezuelanas (SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2016).

O presente estudo tem, assim, o objetivo de analisar o movimento migratório de venezuelanos para o Brasil, especialmente em relação às políticas públicas de acolhimento em Teresina-PI, de modo a compreender de que forma o poder público competente na cidade em questão tem promovido o acolhimento desses migrantes, à luz do sistema internacional e o interno de proteção aos direitos humanos dos migrantes e refugiados, tendo como fundo a Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth.

Em um primeiro momento, é importante observar o contexto político e econômico que levou à chamada crise humanitária na Venezuela, quais eventos e decisões políticas empurraram essa massa de cidadãos venezuelanos para fora de seu próprio país. Nesse sentido, é importante revisitar a história econômica da Venezuela que é indissociável da história da exploração do petróleo no país, atividade econômica que trouxe prosperidade e esperança, mas nunca de forma a torná-lo desenvolvido.

A política econômica voltada principalmente para a exploração do petróleo, sobretudo até o final da década de 1950, levou certo desenvolvimento para o país, tornando-o atrativo para migrantes (AMORIM; SILVA; CORREIA, 2019). Todavia, com a crise da década de 1970, que fez despencar o preço do barril de petróleo, afetando toda a economia venezuelana, dependente da exportação do óleo, bem como a adoção das políticas de diminuição do papel do Estado em benefício do mercado nos anos seguintes, as camadas mais populares começaram a sentir a diminuição da qualidade de vida, o que levou ao surgimento de conflitos populares, enfraquecendo o governo neoliberal de Carlos Andrés Peréz na década de 1980 (SQUEFF; WEIMER, 2020), mobilizando o surgimento de novas lideranças populares, como Hugo Chávez, que carregava a promessa de romper com o sistema vigente (VILLA, 2000).

Quando Hugo Chávez ascendeu ao poder, promoveu grandes mudanças na estrutura política do país e conseguiu garantir uma ampla base de apoio popular com o avanço dos programas sociais financiados com as receitas provenientes da exploração do petróleo. A economia venezuelana, no entanto, ainda era dependente dessa *commoditie* (SPADA; PERUZZO, 2020), o que a tornava suscetível às oscilações do mercado internacional. Em 2014, já sob o governo de Nicolás Maduro, o preço do barril de petróleo despencou, causando um colapso econômico no país e intensificando a crise política que já se arrastava há anos (SQUEFF; WEIMER, 2020).

O colapso econômico, político e social que assolou a Venezuela deixou grande parte da população abaixo da linha da pobreza, com drástica redução do poder de compra, escassez de alimentos, medicamentos, vacinas, falta de segurança e em alguns casos perseguição política

(DELGADO, 2019). Tudo isso provocou o êxodo de venezuelanos, principalmente para os países próximos, como o Brasil.

O ingresso de migrantes venezuelanos no Brasil se dá, em regra, através do estado de Roraima, principalmente pela transposição da fronteira terrestre, o que tem causado grande impacto na dinâmica social local daquele estado, vez que é um dos mais pobres do país, e as duas cidades que mais tem recebido estes migrantes – Boa Vista e Pacaraima – são pequenas para tamanho movimento migratório (CAMPOS *et al.*, 2019; COSTA; VIEIRA, 2020; SQUEFF; WEIMER, 2020). Estes migrantes, em sua maioria, chegam em situação de extrema vulnerabilidade e pobreza, demandando do poder público local atenção com saúde, abrigo, alimentação, assistência social e segurança (DELGADO, 2019; SERBIN PONT, 2019).

O fato é que os migrantes venezuelanos deixaram seu país devido à ausência de condições dignas de sobrevivência, mas mesmo ingressando no Brasil continuam expostos a situações de precariedade alimentar, de saúde, de trabalho, educação, violência, diversos tipos de abuso, prostituição, traficância e xenofobia (CAMPOS *et al.*, 2019; SERBIN PONT, 2019; SPADA; PERUZZO, 2020). A desumanização que os migrantes sofrem, não apenas no Brasil, faz como que sejam tratados como desprovidos de direitos, o que torna mais fácil tratá-los no campo da segurança pública, em vez do âmbito da ética (BAUMAN, 2017).

O presente estudo também pretente lançar luz sobre o direito de migrar e sobre os direitos dos migrantes sob a ótica da teoria do reconhecimento desenvolvida por Axel Honneth, em uma visão crítica ao universalismo predominante, de modo a reconhecer e valorizar as complexidades jurídicas, sociais e culturais que envolvem o fenômeno migratório, sobretudo a integração de migrantes na sociedade receptora, valorizando a luta por reconhecimento enquanto instrumento para as transformações sociais.

Para melhor compreender a integração, vale conhecer noções de assimilação e multiculturalismo: enquanto aquela é entendida como a absorção do grupo minoritário pelo grupo dominante e a supressão de suas características culturais, esta é vista como uma forma de integração mais tolerante (RIOS, 2008), porém fundada na mera coexistência até certos limites de tolerância (PERUZZO; BOTELHO, 2019). Para além desses conceitos, é importante buscar compreender o processo de integração pela ótica da interculturalidade, de modo a promover a convivência pacífica, com base no respeito e reconhecimento das diversas identidades culturais que apenas ocupam um mesmo espaço geográfico, sem hierarquia entre elas.

Também é oportuno conhecer a proteção dos direitos humanos no Sistema de Proteção dos Direitos Humanos, tanto em nível global como em nível regional, através das referências normativas de cada sistema, bem como seus mecanismos, assim como o amparo a migrantes e refugiados nesses sistemas. Além disso, vale buscar, no âmbito do Mercosul, instrumentos normativos que apresentem soluções possíveis, como os Acordos de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, com a inclusão da Bolívia, Chile, Equador e Peru.

Também é importante compreender os conceitos de "migrações mistas" e "migrações forçadas", tendo em vista as características do fluxo migratório venezuelano, assim como também é importante para o presente estudo, compreender o conceito tradicional de refugiado previsto no Estatuto dos Refugiados de 1951 e suas variações ao longo do tempo em decorrência do advento de diversos contextos migratórios (DELGADO, 2019; JAROCHINSKI SILVA; ABRAHÃO, 2019; JURADO; REI, 2020; PACÍFICO; SILVA, 2019).

A Lei nº 9.474/97, que regulamenta o Estatuto dos Refugiados no Brasil, traz o conceito ampliado de refugiado, inspirado na Declaração de Cartagena de 1984, e acrescenta a "grave e generalizada violação de direitos humanos" como causa para reconhecimento da condição de refugiado do migrante (JAROCHINSKI SILVA; ABRAHÃO, 2019). Com base nesse conceito, é possível atribuir o *status* de refugiados aos migrantes venezuelanos, o que implica em uma forma diferenciada de tutela dos direitos de tais migrantes, simplificando a regularização migratória e facilitando o acesso a serviços públicos (CAMPOS *et al.*, 2019). Tal reconhecimento se deu em 2019, através de decisão do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e teve impacto direto no aumento do número de solicitações de refúgio deferidas.

Para esse estudo, é necessário conhecer o marco migratório brasileiro, bem como a governança migratória nacional, com o fim de se compreender melhor os limites da proteção jurídica dos migrantes venezuelanos no Brasil, o que permite, também, analisar os eventos que se sucedem desde o início de tal deslocamento, à luz da ordem jurídica que rege a questão migratória no país.

Nesse ponto, vale destacar o advento da Nova Lei de Migração que propõe uma mudança de paradigmas na política migratória brasileira ao revogar o Estatuto do estrangeiro (DUPAS; BOTELHO, 2017), bem como os instrumentos normativos e medidas adotadas pelo governo brasileiro, em especial a Operação Acolhida e a Força-Tarefa Logística Humanitária para o Estado de Roraima, com a participação de órgãos governamentais das esferas federal, estadual e municipal, além de entidades e organizações da sociedade civil, agências internacionais e Igrejas, além da participação das Forças Armadas, com o fim de realizar o

ordenamento da fronteira, o acolhimento e interiorização dos migrantes venezuelanos (FOLLE; OLIVEIRA; SILVA, 2020; JAROCHINSKI SILVA; ABRAHÃO, 2019).

Ao final, se seguirá a análise do processo de acolhimento dos migrantes venezuelanos em Teresina-PI, cidade que passou a recebê-los desde o primeiro semestre do ano de 2019[1], buscando identificar o modo que se dá a participação de cada ator político, bem como as dificuldades enfrentadas, sobretudo em relação a questões específicas da população acolhida, como o fato de que é composta por indígenas da etnia *warao*. Tudo isto para descobrir se se está promovendo ou não a efetivação dos direitos destes migrantes.

1.2 Metodologia aplicada

Ciente dos desafios que a pesquisa científica encontra no Direito brasileiro, ante à falta de tradição científica no seu estudo (BRITO; COSTA, 2017; NOBRE, 2004), a presente pesquisa foi realizada através dos métodos observacional e comparativo (GIL, 2008), visto a necessidade de se observar o fenômeno da migração venezuelana no Brasil, mais especificamente em Teresina-PI, seu impacto na sociedade local, bem como o tratamento jurídico dado a esta população, oportunidade na qual se procederá à análise de normas e princípios jurídicos atinentes à questão, com o fim de traçar o marco legal de proteção dos direitos fundamentais dos migrantes venezuelanos e verificar a efetividade desses direitos.

Ao se analisar o fenômeno migratório e as medidas de acolhimento adotadas, ainda que se pretenda dar o enfoque nos instrumentos legais, foi necessário adentrar ao exame das políticas públicas pertinentes (ou à ausência delas), se valendo da interdisciplinaridade e da adoção de métodos e técnicas tradicionalmente empregados em estudos de outras áreas das ciências humanas e sociais (COSTA, 2014), com o objetivo de atingir uma compreensão mais completa e abrangente sobre as migrações. Neste sentido:

> [...] o desenvolvimento das políticas públicas como esquema de análise da ação governamental coincide com o enfrentamento, pelo Estado, de problemas de grande complexidade, para os quais o conhecimento estabelecido nas diversas áreas, isoladamente, e mesmo na área jurídica, com base nos instrumentos tradicionais, era incapaz de prover respostas. Por isso, essa abordagem requer necessariamente a interdisciplinaridade. (FEFERBAUM; QUEIROZ, 2019, p. 376)

[1] Grupo com cerca de 30 imigrantes venezuelanos desembarca em Teresina. Disponível em: https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2019/05/29/grupo-com-mais-de-30-imigrantes-venezuelanos-desembarca-em-teresina.ghtml Acesso em 17 set 2020.

Registre-se a importância da pesquisa descritiva para o presente estudo, a qual tem o objetivo de "especificar propriedades, características e traços importantes de qualquer fenômeno que analisarmos" (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006, p. 102), visto a necessidade de observação do fenômeno migratório recente em Teresina-PI e das medidas adotadas para o acolhimento destas pessoas.

A investigação foi realizada por meio da pesquisa bibliográfica e documental e estudo de caso, como se faz usualmente (GIL, 2008), com uso de livros, periódicos, instrumentos normativos e documentos oriundos dos órgãos responsáveis pelas políticas de acolhimento ao migrante, especialmente em Teresina-PI, bem como visitas aos abrigos locais para conversar com os atores envolvidos na questão, como os próprios migrantes; agentes públicos; voluntários e membros de organizações da sociedade civil envolvidos com o acolhimento e integração de imigrantes.

O estudo de caso se mostra relevante para a presente pesquisa, uma vez que permite chegar a uma "descrição detalhada de grupos, instituições, programas sociais ou sociojurídicos, entre outros [...] têm grande relevância quando são utilizados para apontar problemas potenciais ou efetivos em organizações de todos os tipos e em programas governamentais ou comunitários."(GUSTIN; DIAS, 2015, p. 86). Considerando que a presente pesquisa tem o objetivo de identificar a efetividade dos direitos fundamentais dos migrantes venezuelanos em Teresina-PI, vê-se clara a necessidade de fazer uso do estudo de caso.

Para a presente pesquisa foi indispensável a análise da legislação, em especial a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, as Leis nº 9.474/97 (Lei do Refúgio) e nº 13.445/2017 (Nova Lei de Migração), bem como seu regulamento, Decreto nº 9.199/2017, e a Lei nº 13.684, que dispõe sobre medidas de emergência no acolhimento de migrantes vulnerabilizados e fundamenta a implementação da Operação Acolhida e demais instrumentos normativos legais e infralegais pertinentes. Além destes instrumentos, os Tratados Internacionais referentes ao tema, notadamente, a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967 e a Declaração de Cartagena de 1984, bem como os Tratados e Acordos de Residência firmados no âmbito do Mercosul. Também foram utilizados relatórios elaborados por entidades públicas ou não, especificamente, sobre dados da migração venezuelana no Brasil, e, especialmente, no processo de acolhimento em Teresina-PI.

Para o levantamento bibliográfico foi utilizado, inicialmente, o procedimento da revisão sistemática, que consiste em um estudo sistemático acerca da literatura já produzida sobre determinado tema, com a finalidade de buscar informações e aprofundar o conhecimento. Este

método pode ser realizado previamente a um estudo acadêmico maior, com o fim de explorar todas as discussões já realizadas sobre a temática e, assim, munir o pesquisador de uma visão crítica e abrangente sobre o tema que lhe permita desenvolver uma questão de pesquisa oportuna e definitiva. Dito de outra maneira, a revisão sistemática permite que o pesquisador não apenas identifique as discussões já levantadas, mas também descubra pontos inexplorados e que mereçam estudos mais aprofundados dentro da temática revisada (SNEL; MORAES, 2018).

A objetividade que emerge da revisão sistemática lhe confere grande confiabilidade científica, uma vez que os artigos que compõem a revisão são selecionados com base em critérios rigorosamente estabelecidos e objetivamente aplicados. Posta a questão de pesquisa, todo o procedimento realizado a fim de respondê-la é devidamente descrito, desde as palavras chave utilizadas nas buscas até a aplicação dos critérios de exclusão para seleção dos artigos que irão compor o *corpus* da revisão, a fim de que possa ser replicado por outros pesquisadores interessados no tema (SNEL; MORAES, 2018).

Na presente pesquisa, a revisão sistemática foi realizada com o fim de adquirir familiaridade com o tema específico da migração venezuelana no Brasil, portanto, foi realizada previamente à elaboração do projeto de pesquisa da dissertação, e teve como alvo somente artigos publicados em revistas acadêmicas, recuperados através de pesquisa realizada no mês de agosto de 2020 nas bases de dados Ebsco, Scopus, Web of Science e Google Scholar.

É importante ressaltar que o levantamento bibliográfico aqui realizado não se limitou aos resultados obtidos a partir da revisão sistemática, de modo que foram utilizados no desenvolvimento da dissertação outros livros, artigos e documentos pertinentes.

Para a presente pesquisa, o objetivo era investigar o acolhimento dos migrantes venezuelanos em Teresina-PI e a efetividade de seus direitos fundamentais. Para atingir tal finalidade, se buscou manter contato pessoal com esses migrantes, para que, por meio de conversas informais, eles pudessem falar sobre as condições de acolhimento, sobre os direitos que lhes estão sendo garantidos ou negados, como acesso à saúde, educação, trabalho, alimentação, moradia, além de conversas com agentes públicos e demais atores envolvidos com o processo de acolhimento destes migrantes em Teresina-PI.

Dessa forma, de acordo com a metodologia acima descrita, a pesquisa permitiu analisar o fenômeno da migração venezuelana para o Brasil sob a perspectiva da proteção jurídica oferecida pelo Estado brasileiro a estes migrantes, bem como verificar se os direitos a eles

previstos estão sendo efetivamente garantidos, especialmente em relação aos venezuelanos acolhidos em Teresina-PI.

2 AS RAÍZES DA CRISE HUMANITÁRIA NA VENEZUELA

Não é possível compreender a crise venezuelana sem observar o contexto político, econômico e social no qual a crise foi gestada, principalmente durante o século XX, o qual pode ser lido como um período de muitas promessas de prosperidade ao povo venezuelano, com a economia voltada para a exploração do petróleo, sobretudo durante os regimes ditatoriais, quando a política econômica adotada elegeu o petróleo como o motor principal do desenvolvimento venezuelano – deixando em segundo plano na dinâmica econômica o desenvolvimento da indústria e, inclusive, a agricultura. (SQUEFF; WEIMER, 2020).

Com a prosperidade advinda do petróleo, o país experimentou um momento de certo desenvolvimento e se tornou um lugar atrativo para migrantes (AMORIM; SILVA; CORREIA, 2019), porém, com a adoção das políticas de diminuição do papel do Estado em benefício do mercado após os anos 80, as camadas mais populares começaram a sentir a diminuição da qualidade de vida, o que levou ao surgimento de conflitos populares, enfraquecendo o governo neoliberal de Carlos Andrés Peréz, na década de 1990 (SQUEFF; WEIMER, 2020).

Diante desse cenário houve o surgimento de novas lideranças populares, como Hugo Chávez, que ao ascender ao poder promoveu grandes mudanças na estrutura política e econômica do país, a exemplo da nacionalização do petróleo que realizou em 2003, e que garantia o financiamento de diversos programas sociais e de distribuição de renda, consolidando, assim o apoio popular ao seu governo. No entanto, como a economia ainda permanecia dependente do petróleo (SPADA; PERUZZO, 2020) e das variações do mercado internacional, uma forte queda no preço do barril do petróleo em 2014, já sob o governo de Nicolás Maduro, sucessor e aliado de Hugo Chávez, causou o colapso na economia venezuelana, intensificando uma crise econômica e política que já se estendia há anos (SQUEFF; WEIMER, 2020).

Com a adoção de uma política cambial desastrada e a intervenção no lucro dos setores privados, houve agravamento da crise econômica, que causou a recessão econômica, o colapso social e intensificou a insatisfação popular diante da miséria que agora atingia grande parte da população (SQUEFF; WEIMER, 2020). Nos anos seguintes a situação não melhoraria. Nesse sentido, vale o resumo:

> Ademais, do ponto de vista político-institucional, podemos analisar que o cenário de instabilidade foi ampliado por meio de três fatores preponderantes, quais sejam: em maio de 2017, a convocação de eleições pelo presidente Maduro para a Assembleia Constituinte, no intuito de reformar a Carta Magna do país de 1999; a renovação do

> estado de emergência já vigente desde 2016, abrindo mão de preocupações relativas às agendas de direitos humanos, sob o pretexto de "garantir" a Constituição e as leis nacionais; e, mais recentemente, a reeleição, em maio de 2018, de Maduro para mais 6 anos de mandato (SPADA; PERUZZO, 2020, p. 88–89).

O colapso econômico, político e social que assolou a Venezuela deixou grande parte da população abaixo da linha da pobreza, com drástica redução do poder de compra, escassez de alimentos, medicamentos, vacinas, falta de segurança e em alguns casos perseguição política (DELGADO, 2019), o que fez com que fosse reconhecida a situação de crise humanitária pela ACNUR (SQUEFF; WEIMER, 2020). Tudo isto provocou o êxodo de venezuelanos em busca de sobrevivência.

2.1 O contexto político e econômico da Venezuela no século XX

Como relembra Rafael Duarte Villa (2000), para entender a história política e econômica da Venezuela é necessário compreender tanto a relação do Estado com as Forças Armadas como a relação do Estado com o petróleo. A ditadura militar pôs fim ao caudilhismo no início do século XX e foi responsável pelo surgimento de um Estado moderno. As forças militares mantiveram-se no poder até 1958, quando teve início o período democrático que se sustentou sob um pacto de governabilidade firmado entre vários atores políticos, inclusive as Forças Armadas. Já o petróleo foi o eixo principal de toda a economia venezuelana no século XX, responsável pela formatação institucional do país e de impacto relevante na sociedade. Neste sentido:

> A existência do petróleo condicionou a forma de intervenção do Estado na economia, independentemente de que o regime fosse democracia ou ditadura, e condicionou a relação do Estado com os demais atores políticos, como partidos, sindicatos, Forças Armadas e setor privado. É necessário sublinhar esta premissa: não se pode compreender a vida política venezuelana dos anos da democracia que se inicia em 1958, sem compreender o papel desenvolvido pelo recurso petrolífero, e não se pode compreender a vida econômica do país sem entender o papel protagonista do Estado. No final das contas, é o Estado o único proprietário do petróleo. (VILLA, 2000, p. 136)

Sabe-se da existência de petróleo na Venezuela desde o século XVI, e da exploração de seus campos cujo produto teria como destino a Europa. No século XIX, Simón Bolívar nacionalizou todos os campos em exploração, no entanto, a exploração do petróleo continuou a ser conduzida por petroleiras estrangeiras, por meio de concessões, uma vez que, além de possuírem recursos financeiros, possuíam conhecimento técnico e infraestrutura industrial para tanto (TRIPATHI; S.B., 2020).

A história petroleira da Venezuela tem um marco importante em 1922, com a intensidade de produção do poço La Rosa e participação massiva das petroleiras estrangeiras na exploração. As concessões eram distribuídas de acordo com a vontade e a conveniência do ditador Juan Vicente Gómez e beneficiavam as petroleiras americanas, que exerciam influência sobre a produção legislativa que lhes dizia respeito (GALEANO, 2011). Nesse período, que a Venezuela passou de um país agroexportador para um país petroleiro, a receita decorrente da exportação do petróleo valorizou a moeda nacional e provocou aumento no preço dos produtos do agronegócio, aprofundando a crise que já se manifestava no período da Grande Depressão. Com isso, o país aumentou a importação de alimentos, enquanto crescia o êxodo rural, revelando o impacto da atividade petroleira no esvaziamento das demais atividades econômicas no país, que já não gozavam de tanto dinamismo, no que Celso Furtado viria chamar de "subdesenvolvimento com abundância de divisas" (SANTOS, 2018).

Já no final da década de 1940, a participação estatal na exploração do petróleo era mínima, inclusive com redução na cobrança de impostos sobre as petroleiras, cenário que sofreu um revés ao final da década de 1950, com o aumento da cobrança de impostos sobre as maiores concessionárias, o que fez com que o cartel petroleiro impusesse a queda no preço do petróleo, afetando amargamente a produção venezuelana e provocando demissões em massa dos operários (GALEANO, 2011).

Em meados do século XX, Celso Furtado (2008) observava que a Venezuela apresentava PIB *per capita* comparável aos índices dos países da Europa Ocidental, no entanto, ainda era um país subdesenvolvido. Os níveis de crescimento do PIB àquela época, considerando o aumento da população, eram animadores, mas o crescimento econômico, tampouco o desenvolvimento da nação, eram percebidos, pelo contrário, os índices sociais da Venezuela eram inferiores aos de algumas nações latino-americanas com PIB *per capita* menores.

Nesse período, se observou que a maior parte da produção nacional (petróleo e mineração) era voltada para o exterior, enquanto o país mantinha o nível de industrialização ainda muito baixo (menos de 15% do PIB, excluindo os setores petroleiro e de mineração), e diminuía a participação do setor agropecuário no PIB. Também foi observado que a diminuição da participação da produção de bens no PIB demonstrava que havia a substituição da produção interna pela importação, o que significava "maior dependência do setor exportador e maior vulnerabilidade externa para a economia" (FURTADO, 2008, p. 39).

Entre as décadas de 1940 e 1950, de acordo com as pesquisas de Furtado (2008), o principal componente da expansão econômica da Venezuela era o setor petroleiro exportador, que era capaz de gerar uma massa de receita que seria transferida ao governo por meio da arrecadação fiscal e que, a depender da orientação para o gasto público, poderia implicar na expansão dos investimentos públicos e, por conseguinte, da capacidade produtiva no país. A solução venezuelana, no entanto, traria algumas peculiaridades.

O que se viu, em resumo, foi que, tanto a indústria petroleira como os investimentos públicos e o setor privado não absorveram mão-de-obra suficiente para manter o nível de crescimento econômico a longo prazo: "No primeiro caso, a causa fundamental parece ser o avanço da técnica, no segundo a natureza das obras, e no terceiro o tipo de indústria, a concentração financeira e os prazos exíguos que se exigem para a realização das obras." (FURTADO, 2008, p. 52).

Ainda na década de 1950, Furtado (2008) indicava o caminho a ser seguido rumo ao desenvolvimento: uma política econômica que valorizasse a diversificação e a complexidade da produção agropecuária e industrial, com investimento na pesquisa e no nível educacional e técnico da população, além da assistência técnica à classe empresarial. Uma solução lenta e ambiciosa, mas necessária para transformar a estrutura econômica do país. No entanto, o país viveria uma transformação política a partir de 1958.

Importante lembrar que nesse período, final da década de 1950, com a queda do preço do barril de petróleo afetando a economia venezuelana, foi formada uma coalização com os principais produtores de petróleo no mundo, com o fim de controlar a produção e gerenciar o preço do petróleo no mercado internacional: OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo). Assim, o preço do barril do petróleo ficou atrelado ao dólar, de modo que o dólar alto provoca a diminuição do preço das *commodities*. Além disso, quando a produção se expande além do limite da demanda, o preço cai, devido ao excesso de oferta (TRIPATHI; S.B., 2020).

Nesse período de consolidação da exploração do petróleo como principal atividade econômica do país, este minério foi-se integrando à identidade nacional como uma riqueza pertencente ao povo venezuelano, que deveria se beneficiar com a distribuição da renda petroleira, e este foi o mote rentista dos governos que sucederam a Juan Vicente Gómez. Assim, como observa Santos (2018), se mantinha a ideia de que os interesses do povo e da indústria petroleira eram os mesmos.

Para se garantir que houvesse alguma distribuição da renda do petróleo sem afetar os interesses das elites políticas e econômicas que se beneficiavam do modo de produção do

negócio petroleiro vigente, se estabeleceu o Pacto de *Punto Fijo*, com a participação de vários atores políticos, com o fim de manter a estabilidade política necessária para garantir o sucesso do negócio e enfraquecer insurgentes, sobretudo comunistas, o que, contudo, gerou algumas distorções. Neste sentido:

> Segundo Coronil, em uma sociedade em que a fonte precípua de riqueza está associada à distribuição, a disputa pelo excedente econômico não se realiza no terreno da produção, mas se expressa em uma disputa pelo Estado ou, mais especificamente, pela maneira como o Estado distribui a receita petroleira. Nesta perspectiva, o lastro socioeconômico do Pacto de Punto Fijo residiu em uma divisão desigual – porém abrangente – da receita estatal, contemplando desde os beneficiários diretos do negócio petroleiro e os setores de serviços a ele associados, a burocracia estatal, que inclui o exército, os negócios vinculados às obras públicas, até segmentos de trabalhadores que conformam burocracias sindicais, que frequentemente pressionam por uma maior distribuição da renda petroleira em lugar de aumentos salariais. Em suma, o negócio petroleiro, o funcionalismo público, as obras de infraestrutura, os programas sociais e os subsídios econômicos diretos e indiretos ao consumo constituem uma rede que estende os benefícios da renda petroleira aos diferentes estratos da população, embora em proporção desigual. (SANTOS, 2018, p. 40–41)

A base política do Pacto *Punto Fijo* é descrita por Rafael Duarte Villa (2005) a partir de cinco elementos constitutivos: 1) sistema bipartidarista com o mínimo de divergência ideológica entre os dois partidos principais (AD e Copei)[2], que se alternaram no poder por mais de 30 anos; 2) institucionalização dos partidos políticos e ausência de disputas polarizadas entre os partidos, e o estabelecimento de uma democracia de coalização com a participação de partidos menores e ocupação de representantes dos principais partidos em cargos importantes nos poderes legislativo, judiciário e também nos sindicatos; 3) capilarização dos grandes partidos em toda a sociedade, embora tivessem seus principais representantes surgidos da classe média nascida dos recursos petrolíferos – a distribuição dos recursos do petróleo em todas as camadas da sociedade permitia um certo controle social; 4) partidos caraterizados pela rigidez disciplinar e pouca tolerância a dissidências; 5) enquanto os partidos principais se organizavam no primeiro escalão do governo, os partidos menores eram incorporados em cargos de menor importância e alguns representantes da esquerda eram absorvidos pela Central de Trabalhadores da Venezuela (CTV) – controlada pelo partido AD, o que permitia a conciliação de interesses e o controle de ações radicalizadas, tanto à esquerda como à direita.

Na década de 1960 a Venezuela começava a nacionalizar a indústria petroleira, o que se consolidou com a criação da petrolífera estatal venezuelana PDVSA (Petroleos de Venezuela S.A) no ano de 1975, que na década seguinte se tornou uma das principais petroleiras do mundo, gozando de grande confiabilidade no mercado internacional e cuja estabilidade lhe permitia,

[2] Acción Democrática (AD) e Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (Copei)

inclusive, comprar refinarias na Europa, EUA e Caribe. É inegável a importância da PDVSA para a história política e econômica da Venezuela: “a PDVSA era uma estatal, mas funcionava com regras próprias. Frequentemente a chamavam de ‘Estado dentro do Estado’.” (RAMÓN, 2020, p. 135). Embora houvesse a política de nacionalização do petróleo na Venezuela, ainda era possível a exploração dos campos por petroleiras internacionais, por meio de concessões (TRIPATHI; S.B., 2020).

Enquanto isso, na década de 1970, a Venezuela ainda era o maior exportador de petróleo da América Latina e ostentava a maior renda *per capita* da região, no entanto, ainda era um país pobre e subdesenvolvido como na época em que dependia da produção de cacau e café, uma vez que a maior parte da riqueza obtida com a exploração do petróleo ficava retida com as grandes petroleiras concessionárias (diretamente beneficiadas pelo pacto de governabilidade), como adverte Eduardo Galeano:

> A diferença corre por conta da magia da contabilidade e das transferências ocultas. De resto, na complicada relojoaria do negócio do petróleo, com seus múltiplos e simultâneos sistemas de preços, torna-se muito difícil estimar o volume dos lucros que se ocultam atrás da baixa artificial da cotação do petróleo cru, que do poço à bomba de gasolina circula sempre pelas mesmas veias, e atrás da alta artificial dos gastos de produção, onde se computam salários de fábula e muito inflados custos de publicidade. O certo é que, segundo os números oficiais, na última década a Venezuela não registrou o ingresso de novos investimentos do exterior, mas registrou, sim, um sistemático *desinvestimento*. A Venezuela sofre a sangria de mais de 700 milhões de dólares anuais, convictos e confessos como “rendas do capital estrangeiro”. Os únicos investimentos novos provêm dos ganhos que o próprio país proporciona. Enquanto isso, os custos da extração do petróleo vão baixando em linha vertical, pois as empresas, progressivamente, ocupam menos mão de obra. Só entre 1959 e 1962 reduziu-se em mais de dez mil o número de operários: restam pouco mais de 30 mil em atividade, e em fins de 1970 o petróleo ocupa nada mais do que 23 mil trabalhadores. A produção, no entanto, cresceu consideravelmente na última década. (2011, p. 237–238)

Apesar disso, os recursos advindos da exploração do petróleo garantiram divisas em abundância para o país, entretanto, a Venezuela dependia economicamente de tais divisas, e delas também dependia a manutenção do pacto de governabilidade. Todavia, a ausência de uma política econômica de desenvolvimento nacional que primasse pela independência do país em relação aos recursos do petróleo o deixou vulnerável às variações do mercado no setor petrolífero (FURTADO, 2008), o que foi ficando cada vez mais claro a partir da década de 1980, quando houve uma queda nos preços do petróleo que afetou a dinâmica econômica e social do país, e o que antes era tido como a razão da estabilidade democrática passou a ser visto como o motivo da derrocada: “excessivo centralismo e paternalismo estatal, os pactos partidários originados a partir do Estado, a excessiva institucionalização do bipartidarismo, a

economia exportadora baseada no petróleo, e até mesmo o sistema eleitoral baseado na representação proporcional" (VILLA, 2005, p. 157).

Pode-se dizer, assim, que a indústria petroleira criou uma nova classe média no país, dependente de seus recursos, uma vez que gera muitos rendimentos ao passo em que gera poucos empregos. Enquanto isso, as periferias cresceram no país durante o século XX, mas esta camada da população não se beneficiou dos altos rendimentos do petróleo devido à ausência de políticas redistributivas consistentes. Em resumo, como aponta Neves (2010), o sucesso com a exploração do petróleo não levou desenvolvimento econômico ao país e ainda contribuiu para o aumento das desigualdades sociais.

A falta de visão das elites dominantes não preparou o país para as crises que surgiriam, e foi determinante para o crescente descontentamento da população, que viu na eleição de Carlos Andrés Pérez, em 1989, a esperança saudosista pelos tempos de bonança decorrentes do sucesso da exploração do petróleo na década de 1970, período no qual o país foi governado pelo mesmo Pérez. Mas, enquanto no primeiro mandato de Pérez a política econômica era intervencionista, caracterizada pela nacionalização da indústria petroleira, no final dos anos 1980 a economia mundial já havia mudado seu rumo, e a opção adotada pelo governo era a das políticas neoliberais dominantes: ajuste fiscal e desestatização (TRIPATHI; S.B., 2020; VILLA, 2005).

Nos anos 1990, a ordem econômica mundial primava pela desestatização e desregulamentação da economia, e esta era a diretriz imposta aos países em desenvolvimento, notadamente na América Latina, pelas elites financeiras mundiais, através do Consenso de Washington e de uma construção ideológica fundada na teoria econômica liberal ortodoxa que deveria ser aplicada nestes países (HARVEY, 2014; REINERT, 2016).

Dentre as medidas adotadas pelo governo houve a elevação das taxas de juros, e liberação do preço do petróleo para seguir o mercado internacional, o que provocou o aumento do preço da gasolina e deu motivo para a revolta popular. A adoção das recomendações do sistema financeiro internacional estava diretamente atrelada à possibilidade de obtenção de novos financiamentos por parte da Venezuela, assim, tais recomendações eram vistas mais como imposições (TRIPATHI; S.B., 2020).

A adoção das diretrizes neoliberais causaram reação na sociedade, ainda muito dependente das estatais (os maiores empregadores do país), e o primeiro grande impacto percebido nas bases democráticas do país foi a intensa repressão estatal a um levante popular ocorrido em fevereiro 1989, em Caracas, contra as medidas econômicas adotadas por Pérez. O

caracazo, segundo dados oficiais, causou a morte de aproximadamente 300 manifestantes – extraoficialmente diz-se que pode chegar ao número de 3.000 mortos[3] (VILLA, 2005). A esse respeito:

> A primeira grande medida do seu governo, ainda no primeiro mês, foi um pacote econômico de ajustes que contrastava com o desbunde que foi sua tomada de posse, que de tanto luxo foi chamada de "coroação". A resposta foi uma explosão social. Em 27 de fevereiro, uma discussão numa rodoviária nos subúrbios de Caracas por causa da antecipação do aumento das passagens, consequência do chamado "pacotaço", mergulhou a capital num caos espontâneo que não combinava com a nossa tradicional alegria caribenha. "O morro desceu", dizia-se em alusão aos *barrios* populares que foram crescendo em torno do vale de Caracas. Os noticiários transmitiam imagens de gente saqueando supermercados, policiais atropelados pela fúria popular, militares desorientados atirando em qualquer direção, corpos jogados nas ruas. A situação de Caracas chegou a tal ponto em apenas 48 horas que o ministro do Interior e Justiça, Alejandro Izaguirre, perdeu o fôlego e teve que se retirar do palanque oficial antes de concluir sua mensagem, transmitida pela televisão, que tinha por objetivo acalmar a população, dizendo que a situação estava sob controle. A explosão foi controlada nos dias seguintes com uma enorme repressão, mas era um sinal claro de insatisfação que poucos souberam ler e canalizar. Essa revolta popular, depois batizada de Caracazo, foi muito impactante. Como se de repente tivessem acendido as luzes e parado a música, ela simbolizou o verdadeiro fim da festa. (RAMÓN, 2020, p. 19–20)

Seguiria ao *caracazo* a tentativa de golpe de estado por uma ala nacionalista das Forças Armadas – um dos atores beneficiários do pacto – sob a liderança do tenente-coronel Hugo Chávez Frías e, no ano seguinte, o afastamento de Pérez em decorrência de denúncias de corrupção. Estabelecia-se, assim, a crise definitiva do *puntofujismo* e emergia Hugo Chávez como figura do possível fim do pacto de governabilidade vigente e da refundação da república (VILLA, 2000, 2005).

Reconhecendo o sentimento de insatisfação e vontade de renovação na população, Rafael Caldera, que já havia sido presidente entre 1968 e 1972, retira-se do Copei e adota um discurso que agrada a maioria descontente, o que lhe garante a vitória na eleição de 1993. Apesar de ter sido eleito com a promessa de renovação, Caldera mantém a política econômica neoliberal iniciada por Pérez, o que aprofunda a insatisfação do povo com a classe política tradicional e intensifica o sentimento de renovação por uma nova classe política que retorne ao sistema clientelista vigente antes da década de 1980 (VILLA, 2005).

Nesse vazio político provocado pelo enfraquecimento do *puntofujismo*, ganha força Hugo Chávez – e o seu Movimento Quinta República (MVR) – que, traduzindo bem o sentimento do povo e se aproveitando das falhas de seus adversários políticos, consegue ser eleito em 1998, derrotando o candidato que defendia a política neoliberal. Apesar de seu

[3] Qué fue "la masacre del Caracazo" hace 30 años y qué nos dice de la situación actual en la Venezuela. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47379668. Acesso em 23 fev 2021.

histórico militar e da tentativa frustrada de golpe em 1992, Chávez demonstrava apreço aos meios democráticos, como, por exemplo, a eleição de juízes e o enfraquecimento do sistema bipartidário (VILLA, 2005).

O objetivo político de Chávez era romper com o pacto de governabilidade vigente nos últimos 30 anos e elaborar uma nova Constituição, em substituição à de 1961. A grande rejeição da população à política tradicional permitiu que Chávez levasse adiante seu projeto de reestruturação do sistema através das instituições, como os partidos políticos tradicionais, Congresso, Poder Judiciário, inserção de novos atores políticos e reformulação do papel das Forças Armadas na condução do novo projeto político nacional, e assim promover a circulação das elites (VILLA, 2000).

Isso foi possível através de um mecanismo utilizado em demasia no governo Chávez: a participação popular por meio de plebiscitos e referendos, os quais, a um só tempo, enfraqueciam os partidos políticos tradicionais (atores relevantes do pacto de governabilidade o qual se buscava superar) e os argumentos dos adversários políticos de que Chávez estaria implementando um governo autoritário, afinal de contas, uma ampla gama de matérias deveria ser submetida à consulta e aprovação popular o que garantia, pelo menos, a aparência de uma democracia participativa, na qual a vontade da maioria deveria prevalecer (VILLA, 2000).

Com a eleição da nova Constituinte em 1999, quase integralmente chavista, a nova Constituição promoveu importantes alterações institucionais, como a reestruturação do poder judiciário, criação do Poder Cidadão e do Poder Eleitoral a serem somados aos tradicionais, Executivo, Legislativo e Judiciário, transformação do legislativo bicameral em unicameral, alteração do nome da Venezuela para República Bolivariana de Venezuela e ampla concentração de poder pelo presidente, que poderia legislar, através de lei habitante, sobre qualquer matéria. Duas destas leis foram as mais polêmicas – a Lei dos Hidrocarbonetos, que disciplinava o setor petroleiro, e a Lei de Terras, que promovia a reforma agrária – e as responsáveis pela polarização que se seguiu no país (VILLA, 2005).

A Lei de Hidrocarbonetos teve entre seus pontos polêmicos a exigência de maioria acionária do capital nacional nas parcerias com petroleiras estrangeiras e o aumento dos *royalties* do petróleo, que passaram de 16,6% para 30% – o que, de alguma forma, foi compensado com a diminuição da alíquota do imposto sobre a renda petroleira. Estas medidas foram vistas como um retrocesso pelos defensores do neoliberalismo dominante à época (VILLA, 2005). Apesar de ter proposto uma reforma política, e ter sido bem sucedido na

empreitada, Chávez não possuía uma política econômica de reformas profundas, embora demonstrasse afastar-se da ortodoxia neoliberal que era dominante à época (VILLA, 2000).

O papel do petróleo na economia não sofreu grande alteração com o governo Chávez, e o monopólio estatal na indústria petroleira demonstrava a continuidade da política de dependência e ausência de dinamismo industrial, através de uma interpretação um tanto equivocada da teoria das vantagens comparativas, como observa Villa (2000), no sentido de que seria suficiente a acumulação abundante de divisas decorrentes da exploração do petróleo, enquanto todo o resto poderia ser importado.

Mas apesar das alterações advindas com a nova Constituição, foram as leis habilitantes que favoreciam desapropriações, pescadores artesanais e a reapropriação das receitas do petróleo para o financiamento de ações sociais do governo, que provocaram a revolta da oposição e uma tentativa de golpe em 2002, interrompida pelo apoio popular de suas bases das Forças Armadas (SANTOS, 2018).

O breve golpe foi reconhecido internacionalmente pelos governos dos EUA, Espanha e Peru e contou com apoio do FMI, mas, como pontua Lopes (2007), sua breve duração não foi suficiente para estancar as investidas de forças estrangeiras para o retorno à política neoliberal de privatizações e desregulamentação do setor e mínima participação estatal na administração da indústria petroleira. O fortalecimento da oposição com estes atos foi percebido com a celebração do Tratado de Coche, o qual foi firmado com representantes do capital estrangeiro e nacional e o presidente Hugo Chávez, que reafirmou seu compromisso com a estabilidade do mercado petroleiro (LOPES, 2007).

Após a tentativa frustrada de golpe, uma nova insurgência causou um grande locaute meses depois, paralisando as exportações do petróleo e provocando uma queda de 27% do PIB nacional no ano seguinte. Em resposta, Chávez demitiu quase metade dos funcionários da PDVSA e intensificou suas políticas sociais, com o fim de, não só atender as demandas populares, mas também arregimentar apoio ao seu governo. Com a vitória do governo diante do golpe e a ascensão de governos de esquerda na região, em uma onda progressista, o projeto revolucionário ganhava mais força:

> Decidido a manter-se firme, o governo venezuelano articulou iniciativas em diversas dimensões, visando consolidar as bases econômicas, ideológicas, sociais e políticas da mudança. No campo econômico, estimulou atividades produtivas em diferentes frentes e com estratégias variadas, envolvendo desde a estatização de empresas, os incentivos a empreendedores nacionais (a chamada *boliburguesía*) e os estímulos para formas cooperativas de produção no campo e na cidade, como as Empresas de Produção Social (EPS) e, mais recentemente, a proposta das Zonas Especiais de Industrialização (ZEIS), entre outras. Em termos ideológicos, houve uma radicalização, que se revela na incorporação de uma retórica anti-imperialista em

> 2003, conduzindo à proposição de um socialismo bolivariano ventilado em 2004, descrito por vezes como "socialismo do século XXI" (Dietrich, 2005) e que se adensou com a proposição do Estado Comunal a partir de 2006. No plano internacional, floresceu uma política alternativa, enfatizando a integração regional como parte de uma estratégia orientada à multipolaridade, sinalizada com o lançamento da Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba) em 2004, em contraposição à Área de Livre Comércio das Américas (Alca), a constituição da Petrocaribe em 2005, o ingresso no Mercosul em 2006, consumado em 2012, além de relações aprofundadas com países como China, Irã, Rússia e Bielorrússia. No campo social, uma multiplicidade de programas recebeu investimentos, tanto para garantir uma política de segurança alimentar abrangente, entre a produção de alimentos (Gran Misión AgroVenezuela) e sua distribuição em mercados estatais (Mercal), até programas massivos de educação popular em diferentes níveis (escolas bolivarianas, Misión Ribas, Misión Sucre e a Universidade Bolivariana), passando por planos de assistência médica (Misión Barrio Adentro, com destacada participação de médicos cubanos) e um impressionante programa de construção de habitações populares (Gran Misión Vivienda), entre outros. (SANTOS, 2018, p. 49–50)

Se, de início, Chávez teve uma base de apoio popular bastante ampla, após as crises que enfrentou, passou a aproximar-se cada vez mais das camadas mais populares da sociedade, enquanto a classe média descontente tentava tirá-lo do poder e, mesmo apostando em alguma conciliação, com o fim de resgatar os setores descontentes, após a tentativa de golpe de 2002, o nível de polarização política e social já era irreversível – os descontentes aceitariam qualquer alternativa em troca da destituição de Chávez. Ainda assim, Chávez angariou quase 60% dos votos no referendo revocatório que garantiu sua manutenção no poder em 2004 (VILLA, 2005).

Após o referendo revocatório de 2004 é possível afirmar que o governo Chávez viveu o seu apogeu, o momento da mais elevada popularidade. No entanto, neste período já se observava o enfraquecimento da democracia venezuelana devido, também, à estratégia desastrada da oposição em não participar das eleições legislativas de 2005, reduzindo drasticamente sua participação na Assembleia Nacional, favorecendo a consolidação do chavismo (ROMERO; MIJARES, 2016).

Com a organização das forças opositoras nos anos seguintes por meio da Mesa da Unidade Democrática (MUD) este cenário reverteu-se e, somente em 2015, pela primeira vez, desde a primeira vitória de Chávez, em 1998, a oposição garante maioria no poder legislativo nacional (mais de 2/3 das vagas na Assembleia Nacional) (ROMERO; MIJARES, 2016). Isso pode ser explicado pelo descontentamento da população com o chavismo – agora representado pelo seu sucessor, Nicolás Maduro – que é visto como o responsável pela situação dramática que o país vive social e economicamente: alta da inflação; queda do PIB; alta do dólar paralelo; escassez de alimentos e medicamentos; aumento da violência urbana; desemprego, e que tem causado uma crescente tensão social no país (SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2016).

Quando Nicolás Maduro assume a presidência em 2013, após a morte de Hugo Chávez, lhe são transferidos mecanismos de controle político e social que lhe garantem amplos poderes institucionais, mas, ainda assim, era necessário superar suas dificuldades dentro do próprio chavismo. A falta de carisma e de habilidades militares por parte de Maduro, além do período da baixa renda do petróleo e da perda de aliados internacionais completam o cenário de isolamento da Venezuela, como se vê:

> The expansive and militant policy, conducted by Venezuela, cannot rest upon a favourable historical wind anymore. President Maduro not only had to deal with the end ofthe raw materials super-cycle, but also with the dramatic fall in oil prices – earning no empathy from its Arabic OPEC partners. Two of Venezuela's main economic and political partners, Brazil and Russia, are going through harsh socio-economic conditions, with a feeble government in Brasilia, and a regime in Moscow suffering the effects of sanctions imposed by Western power.China, for its part, continues to be the locomotive of the world's economy, despite having serious questions raised about its performance, which consequently brought progressive Yuan devaluations to compensate for the effect of disrupting distinctive domestic economic bubbles (Oehler-Sincai 2015). (ROMERO; MIJARES, 2016, p. 188)

Desde os anos de 2012 e 2013 a Venezuela já vinha enfrentando um abalo econômico que se reflete principalmente no aumento da inflação e na discrepância entre o valor do dólar oficial e o paralelo, e que tem sua principal origem na queda do preço do petróleo – principal motor da economia venezuelana – desde o fim de 2012. A estatal PDVSA adotou medidas para aumentar os rendimentos diante da queda do preço do barril de petróleo, no entanto, não foi suficiente para impedir a queda do PIB que, segundo dados oficiais teve uma retração de -3,9% em 2014 e de -5,7% em 2015 (SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2016). Dados da CEPAL (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*) e do Fundo Monetário Internacional, no entanto, informam uma retração no percentual de -6,2% referente ao ano de 2015[4]:

Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB)total anual a precios constantes	
Porcentaje	
Años	Venezuela (República Bolivariana de)
2012	5,63
2013	1,34
2014	-3,89
2015	-6,22
2016	-17,04
Información revisada al 15/DIC/2020	

Figura 1 - Taxa de crescimento do PIB de 2012 a 2016

[4] Dados extraídos da CEPALSTAT/Base de dados. Disponível em: https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegradaProc_HTML.asp. Acesso em 22 mar 2021.

O discurso do presidente Maduro de que a crise é promovida pelas oligarquias e por inimigos políticos internos e externos contribuiu para a desconfiança no governo que, junto à escassez de divisas do petróleo e à instabilidade política, provocaram pressão no mercado paralelo de dólares, aumentando a diferença no câmbio e, por consequência, um aumento da inflação e dos preços dos importados (SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2016).

O aumento da inflação desde o fim de 2012 atingiu mais de 15% durante o ano de 2014, quando o Banco Central de Venezuela (BCV) deixou de divulgar os indicadores oficiais, mas apresentou o impressionante percentual de 180,9% do INPC em 2015 em divulgação do próprio BCV no ano de 2016 (SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2016), como se vê na tabela[5] abaixo:

Tasa de crecimiento anual del índice de precios al consumidor: diciembre a diciembre	
(Porcentaje)	
Años	Venezuela (República Bolivariana de)
2012	19,5
2013	56,2
2014	68,5
2015	180,9
2016	274,4
Información revisada al 20/NOV/2020	

Figura 2 - Variação do INPC entre 2012 e 2016

Junto ao crescimentoc da inflação houve o aumento do valor do dólar paralelo, o que aprofundou a diferença do seu valor em relação ao dólar oficial, e se tornou um dos principais problemas econômicos a ser enfrentado pelo governo. Apesar de o mercado negro ser ilegal, era cada vez mais crescente a utilização do câmbio paralelo pela população (SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2016).

Nesse cenário o país passou a enfrentar uma grave crise de abastecimento, diante da dependência de uma ampla gama de produtos e serviços, o que causou impacto na indústria agropecuária e de alimentos, bem como no fornecimento de medicamentos e bens de consumo diversos, o que provocou, também, o aumento do comércio informal. Com a crise social e econômica que se traduz em pobreza, perda do poder aquisitivo, escassez de alimentos e medicamentos e aumento da criminalidade, se percebe o aumento das emigrações, uma vez que para grande parte da população, permanecer na Venezuela é um risco para a sobrevivência

[5] Dados extraídos da CEPALSTAT/Base de dados. Disponível em: https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegradaProc_HTML.asp. Acesso em 22 mar 2021

(SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2016), e esse cenário de instabilidade na Venezuela provocou reflexos, inclusive, em Teresina-PI.

2.2 A revolução bolivariana e a nova democracia venezuelana

O Pacto de *Punto Fijo,* na leitura de Azzellini (2008), era um pacto excludente, que aprofundou o clientelismo das elites, no entanto, a insatisfação da população só se mostrou dominante com a crise do petróleo, que provocou o aumento da pobreza e da miséria, o que levou as classes mais desfavorecidas a unirem-se ao movimento revolucionário em formação, que contaria com o apoio de alguns quadros das Forças Armadas.

O enfraquecimento do pacto de conciliação das elites, abriu espaço para o surgimento de Hugo Chávez como nova liderança política, que propunha não apenas uma nova governabilidade, mas uma "refundação da República", com outro modelo de democracia e o eixo de seu projeto em torno da política social (FUKUSHIMA, 2018).

A eleição de Hugo Chávez em 1998 não ganha relevância apenas no contexto político interno, mas inaugura a "onda rosa" na América do Sul, período marcado pela ascensão de lideranças progressistas em substituição às políticas excessivamente neoliberais dos anos anteriores (WEBER, 2020). Ao contrário dos demais países, que de alguma forma conviveram com o neoliberalismo, Chávez gradativamente foi radicalizando sua Revolução Bolivariana (SANTOS, 2018).

Sua formação política seguiu orientação progressista, aliada à esquerda da década de 1960, vinculada à luta armada, assim como também se servia do sentimento nacionalista que evocava os libertadores da América e a unidade latino-americana. Com estes ideais, Chávez propunha a refundação da pátria por meio de uma nova constituinte e dava início à Revolução Bolivariana – alterando, inclusive, o nome do país para República Bolivariana da Venezuela (SANTOS, 2018).

Chávez logo foi reconhecido como um líder tanto populista como nacionalista, no sentido de que era visto como uma figura carismática, messiânica e que falava diretamente ao povo, assim como alguém com viés mais estatista que surge para reverter a ordem vigente e atender não os anseios das elites dominantes, mas para saldar o débito social com as classes mais pobres e mais afetadas pela crise econômica. Para Villa (2000), Chávez conseguiu traduzir a insatisfação popular (não somente das classes mais pobres, mas também a classe média igualmente afetada pela crise econômica) e afastar-se das classes políticas tradicionais, mas

mesmo ao propor a mudança política que todos esperavam, sua proposta não revelava uma ruptura intensa, a princípio.

A construção de sua imagem, evidentemente militar, remontava a uma figura dotada de certa religiosidade cristã praticante e, principalmente, ao símbolo máximo do nacionalismo e da independência Venezuelana, Simon Bolívar, na busca pela legitimidade e autoridade. Não se tratava de mera retórica bolivariana, como uma homenagem ao passado, mas servia de fundamento para uma ação política concreta (VILLA, 2000).

Simón Bolívar foi um revolucionário envolvido nos processos de independência da Venezuela, Colômbia, Equador, Bolívia e Peru, e foi presidente da Venezuela e da Grã-Colômbia, tornando-se bastante popular nos Estados Unidos e na Europa após sua morte, devido aos seus feitos revolucionários. Na Venezuela, essa popularidade se intensificou e mitificou a pessoa de Bolívar como um líder forte e infalível, embora seus últimos anos tenham sido marcados por conflitos, dissidências e sua renúncia da Presidência da Grã-Colômbia. A força da imagem de Bolívar no sentimento coletivo da nação pode ser explicada pela vontade coletiva de retornar a um período glorioso com uma liderança forte e destemida. Esse sentimento sempre foi explorado politicamente, mas com Chávez o bolivarianismo se intensificou (NEVES, 2010).

O bolivarianismo não tem base teórica única, tampouco surgiu já definida. Pode-se dizer que seus fundamentos decorrem de diferentes correntes que foram-se somando no decorrer do processo revolucionário, mas seu ideal surge principalmente, a partir das lutas emancipadoras na América do Sul:

> La idea fundamental del bolivarianismo se encuentra en partir de las diferentes experiencias de luchas emancipadoras locales, regionales, nacionales y continentales de resistencia. Las referencias centrales son Simón Bolívar, Simón Rodríguez, Ezequiel Zamora, la resistencia indígena y la restincia afrovenezolana. Esa orientación surge a mediados de los años sesenta. La izquierda revolucionaria empieza a postular la alianza y el levantamiento cívico-militar como vía venezolana a la revolución, y varias corrientes comienzan a infiltrarse en el ejército o a reclutar militares de manera clandestina; principalmente el Partido de la Revolución Venezolana (pr v) que nace de una división en la guerrilla del pc v en 1965. El pr v se declara marxista y seguidor de un bolivarianismo emancipador y revolucionario. Con el tiempo esa postura es adoptada también por otras organizaciones y otros movimientos.(AZZELLINI, 2008)

O apelo ao bolivarianismo conferiu a Chávez a simbologia do nacionalismo e, aliado a seu discurso populista, lhe garantiu uma ampla base de apoio popular. Agora, com a disseminação ideológica do MVR, é a figura de Chávez que aglutina a militância e identificação política e eleitoral (VILLA, 2005).

A refundação da República veio, então, com uma nova Constituição e algumas modificações que demonstravam a intenção de estabelecer uma democracia mais participativa (FUKUSHIMA, 2018). Muitas alterações importantes vieram: criação do Poder Eleitoral e do Poder Cidadão; extinção do Senado e implantação do unicameralismo, fortalecimento dos mecanismos de participação popular direta; inclusão de direitos ambientais e indígenas e ampliação dos direitos sociais; proibição da privatização da PDVSA etc. (WEBER, 2020). Apesar da larga popularidade de Chávez, a nova constituição não foi adequadamente debatida pela sociedade, uma vez que as discussões duraram apenas três meses (LANDER, 2005).

A professora María Pilar Garcia-Guadilla (GARCÍA-GUADILLA, 2016) observa que o Socialismo do Século XX deveria contar com uma ampla e sólida base social, que seria o sujeito da democracia participativa no Projeto Revolucionário Bolivariano e, a partir da criação e promoção de organizações sociais, foi-se estabelecendo um amplo tecido social constituído tanto de organizações sociais como de movimentos sociais, estes compreendidos entre os movimentos já estabelecidos antes do governo Chávez e os movimentos que surgiram durante o processo revolucionário.

Foi importante para o novo projeto de democracia venezuelana, sob a hegemonia Chávez, a criação do *Parlamento de Calle*, para a discussão de projetos de lei, além da criação dos Conselhos Comunais, com o fim de permitir a gestão direta das políticas públicas pela sociedade organizada e o Ministério do Poder Popular para as Comunas e Movimentos Sociais, com a função de coordenar a execução das políticas de formação comunal. Com isto, se promoveu a inclusão das pessoas na participação das decisões políticas da sociedade, no que viria a ser a pedra angular do Poder Popular no contexto de concretização da revolução bolivariana e, por conseguinte, do Socialismo do Século XXI (FUKUSHIMA, 2018; GARCÍA-GUADILLA, 2016).

Por outro lado, tais Conselhos Comunais passaram a ter uma relação mais direta com a Presidência da República e a centralizar a maior parte dos recursos destinados à participação popular, uma vez que também poderiam receber financiamento público, enfraquecendo as demais formas participativas, como adverte Kátia Fukushima (2018). Devido a esse vínculo com o governo, passou-se a questionar a autonomia desses Conselhos, mas vale ressaltar que tal desconfiança não se aplicava a todos eles, tendo em vista que alguns conseguiam manter algum grau de autonomia em relação ao governo, comportando-se mais como movimentos sociais do que como organizações sociais (GARCÍA-GUADILLA, 2016).

O aumento da participação popular não significa que houve uma substituição da democracia representativa, uma vez que foram mantidas as eleições livres para representantes organizados por meio de partidos políticos. Por outro lado, Kátia Fukushima (2018) observa que a adoção de mecanismos de participação direta da população nas decisões políticas do país deve vir acompanhada de políticas que promovam maior igualdade entre os cidadãos, sob pena de se esvaziar o sentido de participação popular.

García-Guardilla (2016) pontua que o Poder Popular, no entanto, não surgiu das bases da democracia participativa, mas foi promovido de cima para baixo, adotando um caráter clientelista, pouco transparente e por vezes corrupto, que acabou por frear o surgimento de movimentos populares autônomos, daí porque não se alcançou o almejado Estado Comunal. Nesse sentido:

> En síntesis, los modos de incorporación de los sectores populares reflejan una inclusión que implica la satisfacción de las necesidades básicas y materiales pero que no contempla las necesidades post- materiales y que además excluye a aquellos grupos de la población que no sean afines ideológicamente al gobierno, una equidad identificada con la igualdad formal difícil de concretar; decisiones asamblearias que en ocasiones vulneran el principio de la minorías, y una participación que al concentrarse en lo local no permite trascender a niveles superiores.
> La creación de Poder Popular autónomo, más que organizaciones estructuradas y tuteladas, requiere de movimientos sociales o de una amplia red de organizaciones surgidas desde abajo que tengan la capacidad de autonomía frente al estado en lo que respecta a la toma de decisiones estratégicas; ello, independientemente que reciban o no financiamiento del gobierno. Además deben tener la capacidad para incentivar las nuevas formas de ciudadanía y la construcción de hegemonía para la transformación social de manera de hacer realidad el Poder Popular visionado en la Constitución.(GARCÍA-GUADILLA, 2016, p. 20)

O fortalecimento da participação popular, de alguma maneira, serviu para enfraquecer os partidos políticos tradicionais, o que ficou evidente quando, mesmo logo após a eleição dos parlamentares congressistas (na qual uma parcela considerável de parlamentares destes partidos foram eleitos), foi convocada a eleição da nova Constituinte na qual os representantes de tais partidos se limitavam a uns 3 ou 4 eleitos. Dissolvido o Congresso, ainda restava o Judiciário, que carregava a imagem de uma das instituições mais corruptas da nação, sobretudo porque a maioria de seus membros era nomeada por meio de acordos políticos. Diante disso, não era difícil justificar para a população os afastamentos de magistrados e a instauração de processos penais e administrativos contra muitos juízes, como pontua Villa (2000).

Em relação às Forças Armadas, um dos atores mais importantes do pacto de governabilidade, estas sofreram uma reformulação acerca de seu papel no governo, no entanto, não se considera que sofreram uma "refundação" ou uma alteração profunda em sua estrutura,

até porque o novo governo foi gestado em seu interior, ainda durante a vigência do pacto (VILLA, 2000).

Com a ascensão de Chávez ao poder, houve uma maior participação de militares em postos chave do governo, principalmente naqueles que lidavam com muitos recursos, não tanto pelo histórico militar do governante, mas pela suposta incompetência e imoralidade com as quais os civis geriam os recursos públicos em comparação aos militares. Além disso, as Forças Armadas passaram a ter um papel social relevante, através da administração e condução de programas sociais, o que ajudava a firmar uma imagem positiva dos militares perante à população, enfraquecendo a ideia de autoritarismo e repressão inerente a esta categoria (VILLA, 2000).

Ainda no seu projeto de refundação da República, enquanto Chávez enfraquecia os partidos políticos tradicionais, se aproximava de alguns partidos de esquerda, menos tradicionais, sem perder seu caráter suprapartidário. Essa aproximação dos partidos de esquerda com o governo Chávez, caracterizado pela forte participação militar, ainda que essencialmente civil, poderia causar certa estranheza, mas demonstrava que estava em curso uma reorganização do sistema partidário no país, sobretudo com a institucionalização das eleições primárias, nas quais os partidos deveriam escolher seus candidatos com a ampla participação de seus membros, o que acabava por permitir a renovação dos representantes enquanto tornava mais difícil o retorno das figuras políticas tradicionais (VILLA, 2000).

Como ressalta Fukushima (2018), os dois primeiros anos do governos Chávez foram reservados para as reformas institucionais necessárias para a transição da democracia pactuada (Pacto de *Punto Fijo*) da IV República para a *democracia participativa e protagónica* da V República, enquanto os mandatos seguintes foram responsáveis por dois Planos de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação.

Ainda de acordo com Fukushima (2018), o primeiro plano econômico e social do governo Chávez buscava diversificar a economia exportadora não petrolífera e promover maior justiça social através da articulação entre políticas econômicas e sociais, o que provocou a resistência dos atores políticos tradicionais e das elites econômicas do país. O inconformismo desses setores levou a uma série de atos que visavam enfraquecer (ou até mesmo derrubar) Hugo Chávez, o que interferiu no desempenho econômico do país, que só veio a se recuperar a partir de 2003, com o *boom das commodities*.

A Lei Orgânica de Hidrocarbonetos, que veio no seguimento das mudanças promovidas por Chávez, sedimentou de uma vez a importância da PDVSA para a sustentação da República

ao ampliar o controle do Poder Executivo sobre a estatal, causando a reação das elites políticas e econômicas afetadas, como lembra Leonardo Albarello Weber:

> Embora a PDVSA se tratasse de uma empresa pública, sua direção executiva havia adquirido notável autonomia do poder público, flertava com a privatização desde a década de 1980 e repassava cada vez menos suas receitas ao Estado, reinvestindo os recursos na própria empresa. O conjunto de mudanças introduzidas por Chávez gerou reações das elites políticas e econômicas, que convocaram protestos no final de 2001 e apoiaram um golpe de Estado contra Chávez, em 2002 (MARINGONI, 2009). (2020, p. 177–178)

O governo, então, assumindo o controle da PDVSA, desenvolveu políticas diversas àquelas implementadas pelos grupos de controle anteriores e passou a financiar suas políticas sociais com os recursos advindos da estatal, dentre as quais, as Missões Bolivarianas que buscavam enfrentar, através da participação popular, as causas e consequências da pobreza e da exclusão social (FUKUSHIMA, 2018).

Dentre as políticas de justiça social do governo Chávez, além das Missões Bolivarianas, vale destacar o Projeto Nacional Simón Bolívar, voltado, principalmente, para a educação, alimentação, saúde, habitação e emprego; a seguridade social passou a ser obrigação do Estado e os programas da área da saúde privilegiavam a formação e o atendimento médico dentro das comunidades; dentre outras políticas que envolvem abastecimento alimentar; demarcação de terras indígenas; proteção da população em situação de rua etc. Ainda que se questione o uso político de tais programas pelo governo, os indicadores sociais da época, relativos à pobreza, indigência, desemprego, desigualdade, dentre outros, indicavam certo avanço na área social (FUKUSHIMA, 2018).

Para empreender seu projeto revolucionário, Chávez entendeu necessário alcançar as bases e superar os obstáculos impostos pela mídia (em sua maioria hostil ao governo e concentrada nas mãos do capital privado, que também lhe era majoritariamente contrário, a despeito das denúncias de violação à liberdade de expressão e de imprensa que circulavam no mundo) e para isso, investiu em comunicação de massa e se aproveitou do próprio carisma, além dos resultados positivos das políticas sociais desenvolvidas às custas do alto preço do petróleo no mercado mundial. Apesar dos avanços, a Venezuela ainda sofria com alta criminalidade, corrupção, dependência das divisas do petróleo e de importações, principalmente de alimentos (SANTOS, 2018).

Carlos Aponte Blank (2016), por sua vez, observa que o governo chavista foi o responsável pelo maior investimento na área social dentre todos os outros governos venezuelanos, o que guarda relação estreita com o processo revolucionário e a implantação do

Socialismo do Século XXI. No entanto, o aumento com gastos sociais não guarda relação direta com a proposta anticapitalista defendida pelo governo, uma vez que, em nível regional, vários países também priorizaram as políticas sociais, nesse mesmo período, independente do espectro político do governo.

A Revolução Venezuelana, assim, tinha muitos desafios a enfrentar e a opção de Chávez foi através da política, com o "socialismo bolivariano" e o Estado Comunal, em uma "democracia participativa e protagónica" (SANTOS, 2018).

A partir dessas observações acerca do processo democrático venezuelano, é oportuno traçar uma breve análise de suas características à luz das lições de Robert A. Dahl sobre democracia.

De início, o autor nos lembra que a ideia de democracia não é imutável, uma vez que carrega significados diversos para povos diferentes, a depender do tempo e do lugar, o que é fruto dos 25 séculos de debates sobre este regime político. Para o autor, a democracia pode ser inventada e reinventada em diversos locais, desde que surjam as condições favoráveis para tal, o que pode ocorrer simultaneamente em locais distintos e, para ele, foi isto o que aconteceu no curso da história. Assim, ela esteve sempre entre altos e baixos, sujeita às condições para seu enfraquecimento e seu ressurgimento, o que não implica dizer que ela esteja sempre à deriva, dependente da aleatoriedade, uma vez que é possível agir a fim de preservar a democracia, mesmo nos momentos de instabilidade.

Para Dahl (2016), apesar das diversidades decorrentes da noção de democracia, existem alguns critérios que devem ser observados no processo democrático para que os membros de dada sociedade sejam politicamente iguais. Esses critérios podem ser resumidos em, pelo menos, cinco itens: a) participação efetiva, segundo a qual todos os membros devem ter oportunidades iguais de participação; b) igualdade de voto para cada membro; c) entendimento esclarecido, com a oportunidade para cada membro ter conhecimento sobre as questões a serem debatidas de modo a serem igualmente qualificados; d) controle do programa de planejamento, para que os membros possam decidir quais questões devem ser levadas ao planejamento e, e) inclusão dos adultos, de modo que todos ou pelo menos a maioria dos adultos seja autorizada a participar do sistema. Esse é o ideal de democracia. O autor ressalta, no entanto, que tais critérios não foram plenamente observados em nenhum Estado dito democrático.

A democracia é um regime de ampla aceitação no ocidente, visto muitas vezes como a única alternativa aceitável para um governo. Para Dahl (2016), isso é explicado por uma série de consequências que são desejáveis pelas pessoas, em geral. Em resumo, as vantagens da

democracia seriam: a) impede o governo de autocratas tiranos; b) está fundada na garantia de direitos fundamentais aos cidadãos; c) proporciona maior liberdade individual; d) permite aos indivíduos que desenvolvam a autodeterminação; e) proporciona o exercício da responsabilidade moral pelos indivíduos; f) promove o desenvolvimento humano; g) permite que os indivíduos protejam seus próprios interesses pessoais; h) promove maior igualdade política; i) governos democráticos não se envolvem em conflitos entre si, portanto, são mais pacíficos; j) governos democráticos tendem a ser mais prósperos. Apesar de todas estas vantagens, o autor reconhece que, na prática, a democracia deixa um pouco a desejar em relação aos seus ideais. Ainda assim, suas vantagens superam as falhas, e é por isso que é o regime mais desejado.

Para que sejam satisfeitos os critérios democráticos, é necessário o pleno funcionamento de determinadas instituições políticas, a um nível mínimo de democracia, as quais foram resumidas por Robert Dahl (2016) como as seguintes: a) funcionários eleitos, uma vez que a participação direta em uma grande unidade, como um país, é inviável; b) eleições livres, sem repressão; justas, com igual peso para cada voto, e frequentes, para que os cidadãos possam exercer o controle sobre os eleitos; c) liberdade de expressão, para que o cidadão possa ouvir e ser ouvido e, assim, influenciar nas decisões políticas; d) fontes de informação diversificadas, para que os cidadãos não estejam sujeitos a fontes de informação de uma única fonte, seja o governo ou qualquer outro grupo que defenda um único ponto de vista; e) autonomia para as associações, uma vez que é o espaço onde os cidadãos podem discutir e deliberar sobre as questões políticas e, assim, exercer uma participação efetiva e f) cidadania inclusiva.

Não bastam instituições democráticas se não existir um ambiente favorável para a democracia. Dahl (2016) enumera cinco condições favoráveis à democracia: a) controle dos militares e da polícia por funcionários eleitos, visto que são instituições que detêm o poder da coerção física sobre os cidadãos e podem desenvolver força política suficiente para aplicar ou apoiar golpes; b) cultura política e convicções democráticas, as quais devem estar bem arraigadas entre os cidadãos, no sentido de valorizar e proteger as instituições democráticas; c) ausência de intervenção estrangeira hostil à democracia, seja por razões políticas ou econômicas; d) fraco pluralismo subcultural, uma vez que é mais difícil obter algum consenso em uma sociedade muito diversa culturalmente. Dahl reconhece que essa última condição exige um ambiente especial e que, apesar da heterogeneidade cultural de grandes democracias modernas, tal heterogeneidade não foi ampla o suficiente para causar grandes conflitos culturais.

Dahl (2016) também aponta como uma condição favorável à democracia, a existência de uma sociedade e uma economia de mercado modernas – neste caso o autor reflete que, apesar de a economia de mercado provocar desigualdades sociais e políticas, as democracias mais estáveis se desenvolveram em ambiente capitalista. Isso se dá porque, segundo o autor, as economias de mercado levam ao desenvolvimento econômico que, por sua vez, reduz conflitos sociais e políticos.

Nas economias de mercado, as decisões econômicas são tomadas por diversos atores, cada um pautado por seus interesses próprios, o que, para Dahl, produz bens e serviços de maneira mais eficiente do que nas economias planificadas, que teriam a tarefa de tomar tais decisões de forma centralizada, o que pode favorecer o autoritarismo. Ademais, as consequências sociais e políticas do capitalismo de mercado seriam mais favoráveis à democracia, uma vez que a classe média criada nesse ambiente tende a ser mais favorável às instituições democráticas. O autor ressalta, porém, que "o desenvolvimento econômico não é exclusivo de países democráticos, nem a estagnação econômica é exclusiva das nações não democráticas" (2016, p. 186). Além disso, o capitalismo de mercado só se torna uma condição favorável à democracia quando há intervenção estatal suficiente para corrigir suas distorções.

Tendo em mente a ressalva trazida pelo próprio Dahl de que nenhuma das democracias desenvolvidas se apresenta com a integralidade das características, critérios e condições por ele apresentadas, não se poderia esperar algo diferente da Venezuela, sobretudo diante da complexidade política do país nas últimas décadas.

Quanto à participação popular no processo democrático, não se pode afirmar que exista uma estrutura completamente antidemocrática na Venezuela, uma vez que, não só o sistema representativo se mantém, inclusive através do sufrágio universal, assim como a participação direta da população foi ampliada, a partir do governo Chávez, notadamente por meio das Comunas e Missões. O que se observou, no entanto, foi que tais instrumentos de partipação popular, em sua maioria, tiveram seus representantes de alguma maneira atrelados ao governo, com uma menor participação de opositores, o que, sem dúvidas, provoca certo desequilíbrio democrático em tais iniciativas. Além disso, os processos eleitorais, apesar de legítimos, sempre carregaram algumas controvérsias e questionamentos das forças oposicionistas.

A esse respeito, Ángel E. Álvarez, ao analisar os contornos da revolução bolivariana de Chávez, percebeu um dilema para a oposição, uma vez que, ao participar do processo democrático e conseguir ocupar espaços, ela acaba por legitimar o governo que julga

antidemocrático e que pretende derrotar. Por outro lado, o governo intentava promover suas mudanças democraticamente, o que não é fácil:

> No obstante, el método democrático aún vigente en el país no asegura una democracia de calidad. Pese al respeto del juego democrático, la oposición y el gobierno siguen jugando un juego dilemático del tipo cambio de régimen-competencia electoral (Mainwaring and Scully 2003). De un lado, el gobierno se propone un cambio radical del régimen económico y político. Ya que falló la estrategia de reforma constitucional, el cambio lo irá imponiendo por la vía legislativa y mediante decisiones administrativas. […]
> Pero mantener las libertades, aun las pocas que quedan, genera un dilema para el gobierno. Hacer la revolución en democracia requiere la tolerancia de la oposición, pero no tanta tolerancia como para poner en riesgo la revolución misma. El dilema del gobierno es, en suma, determinar a qué ritmo hacer los cambios para reducir la resistencia opositora y cómo vencer a la oposición usando el mínimo posible de la violencia del Estado y de la llamada "violencia popular".
> Del otro lado, la oposición quiere detener y deslegitimar al progresivo avance de la llamada "revolución bolivariana", al tiempo que tiene incentivos para participar en elecciones. Por ello, al tiempo que denuncia la falta de transparencia y equidad en la competencia electoral, participa en las elecciones a fin de ganar cargos y legitimidad (autoridad moral). El dilema de la oposición es que al tiempo que participa en elecciones para acumular el poder de demorar, frenar o revertir el proceso de cambio de régimen, con su participación termina legitimando al gobierno y al sistema político que desearía cambiar. (ÁLVAREZ, 2008, p. 427)

Institucionalmente, pode-se observar uma instabilidade democrática na Venezuela, sobretudo nos últimos anos, diante de episódios de enfraquecimento dos Poderes Legislativo e Judiciário. O próprio processo eleitoral de 2015 seguiu com diversas controvérsias, como o impedimento, pelo Conselho Nacional Eleitoral (CNE), da participação do grupo dissidente *Marea Socialista* no pleito, além de ter causado dificuldades para a participação de diversos partidos oposicionistas. Além disso, a condenação do líder oposicionista Leopoldo López, antes das eleições, por crimes decorrentes da participação em manifestações contra o governo reforçava a ideia de que os processos judiciais estariam sendo utilizados com fins políticos, e que os presos nas manifestações de 2014 seriam, na verdade, presos políticos (SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2016), conforme foi descrito por Paula Ramón:

> As marchas estudantis apoiadas por López deram a volta ao mundo devido à repressão que sofreram do governo. Houve milhares de feridos e 42 pessoas mortas até o final do ciclo de manifestações, que durou quase três meses. López foi acusado pelo governo de incitar à violência e, após vários dias de tensão, o político se entregou às autoridades num ato público. Jovem e atraente, López estava de camisa branca e empunhando uma bandeira da Venezuela quando foi preso por oficiais. Essa imagem foi capturada pelas dezenas de câmeras que havia no lugar, mas minha mãe só soube o que tinha ocorrido porque eu, do Brasil, descrevi tudo pelo telefone. Ela, em Maracaibo, não tinha como saber o que estava acontecendo porque haviam cortado o sinal a cabo e bloqueado o acesso ao portal de notícias que transmitia on-line os acontecimentos de Caracas. Era uma nova Venezuela. (2020, p. 84)

Também gerou desconfiança sobre a eleição de 2015 a participação de candidatos governistas que se utilizavam da máquina pública para promover suas candidaturas sem que fossem devidamente punidos. A negativa do governo em aceitar observadores internacionais para acompanhar as eleições foi outro ponto polêmico[6], assim como o discurso negacionista de eventual derrota por parte de Nicolás Maduro. Apesar disso, o pleito eleitoral de 2015 foi menos violento do que se imaginava (SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2016).

Eis um breve resumo do que se seguiu nesse período contrubado:

> Após a derrota do governo em dezembro de 2015, quando elegeu menos de um terço da Assembleia Nacional, o parlamento que saía, de maioria governista, designou treze magistrados titulares e 21 suplentes para o Tribunal Supremo de Justiça. Ato contínuo, a corte impugnou a eleição dos deputados do Amazonas, retirando da oposição a maioria absoluta na casa. No entanto, a Assembleia decidiu incorporá-los, o que levou o tribunal a considerá-la em desacato, suspendendo suas funções. A procuradora-geral da República, Luisa Ortega, avaliou que a sentença do Tribunal Supremo de Justiça rompia a ordem constitucional, e foi removida meses depois. Em 2017, a Assembleia nomeou um tribunal paralelo no exílio, enquanto o governo convocou a eleição de uma Assembleia Constituinte, boicotada pela oposição. No ano seguinte, Maduro reelegeu-se, mas o pleito não foi reconhecido por parte da oposição. Desenhou-se, assim, a dualidade de poderes que culminou com a autoproclamação de Guaidó em janeiro de 2019. (SANTOS, 2018, p. 87)

Como observam Alekseenko e Pyatakov (2019), a oposição, aí representada por Guaidó, apesar de sustentada pelo governo americano, não contou com o apoio massivo da população, tampouco das Forças Armadas, ainda tendentes a apoiar Maduro, estes devido aos sentimentos de patriotismo e antiimperialismo. Além disso, a oposição não apresentou um plano contundente de estabilização econômica, apenas fixou-se na mudança de governo, o que não foi suficiente para que o levante de Guaidó lograsse o êxito esperado.

Além disso, também existem as denúncias de violação à liberdade de expressão dos cidadãos e perseguição a oposicionistas, com prisões e detenções, como neste relato:

> Nicolás Maduro estava na presidência havia quase três anos, mas sua popularidade – que nunca foi alta – estava no nível do solo. O que não era de estranhar, considerando que a inflação já chegara a três dígitos, a escassez tinha aumentado ainda mais e a única resposta concreta que ele dava era radicalizar sua política de repressão. Isso virou um traço marcante do governo de Maduro. Dezenas de pessoas eram detidas e jogadas nas celas da polícia política de Caracas ou em outras prisões acusadas principalmente de conspirar ou de trair a pátria. (RAMÓN, 2020, p. 128)

[6] A esse respeito, é importante ressaltar que as eleições regionais venezuelanas no ano de 2021 contaram com a presença de observadores internacionais que constataram "melhores condições do que as anteriores", apesar de terem ocorrido "situações arbitrárias" que podem macular a lisura do processo democrático. Em tais eleições, a oposição foi derrotada, elegendo apenas 3, dos 23 governadores do país. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/11/23/observadores-da-uniao-europeia-apontam-situacoes-arbitrarias-na-eleicao-na-venezuela.ghtml. Acesso em 28 nov 2021.

Embora não seja um consenso, há uma tendência em se reconhecer no governo Maduro um regime híbrido, ou semiautoritário, com instituições democráticas enfraquecidas e uma prática autoritária cada vez mais forte. Isso se observa, também, na dominação dos meios de comunicação pelo governo através de canais de televisão, estações de rádio e mídias impressas ligadas diretamente a quadros do governo ou, supostamente independentes, mas que seguem a pauta governista, além do Poder Judiciário, sempre sob a desconfiança de ser utilizado pelo governo como meio de controle e repressão através dos processos judiciais (SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2016).

Pelo menos uma das condições favoráveis à democracia é evidentemente ausente na experiência venezuelana: o controle dos militares e da política por funcionários eleitos. A forte participação de militares em postos estratégicos do governo é uma marca dos governos bolivarianos, o que está relacionado com a crescente politização da instituição. Ademais, o reposicionamento das Forças Armadas no contexto da Revolução Bolivariana tem sido justificado pela ideia da constante ameaça americana em relação aos recursos naturais e energéticos do país.

Diante disso, não se pode deixar de notar as fissuras aparentes na democracia venezuelana.

2.3 Crise humanitária local, impactos regionais

Como visto, a Venezuela enfrenta, há anos, uma crise que se estende por vários braços: recessão econômica; colapso de indicadores sociais; polarização política; enfraquecimento das instituições democráticas e incapacidade do governo em apresentar soluções para tantos problemas. Ademais, o próprio governo tem sua parcela no agravamento dessa crise, sobretudo no campo democrático, que vem sendo corroído com maior velocidade desde a ascensão de Nicolás Maduro ao poder, após a morte de Hugo Chávez. Junto a isso, uma mudança ideológica no campo político da América Latina fez diminuir o apoio regional à Venezuela (SERBIN PONT, 2019).

Essa situação, no entanto, agravou-se a partir de 2014, quando a queda no preço do petróleo afetou diretamente as finanças do governo, uma vez que as divisas decorrentes da exploração do petróleo constituem as principais fontes de receita do país e, com isso, apesar de o país ter mantido seus compromissos financeiros internacionais, ficava cada vez mais difícil manter os programas sociais, financiados com estes recursos (SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2016).

Com a inflação, a população foi perdendo poder aquisitivo e mesmo com os aumentos sucessivos do salário-mínimo o poder de compra não era recuperado pela maior parte da população (excluídos daí aqueles que possuíam renda em moeda estrangeira ou que conseguiam obter dólar de forma legal ou ilegal). O aprofundamento da crise econômica e social atribuída à má administração do governo e à corrupção afetou de forma dramática os serviços públicos, inclusive o fornecimento de energia, abastecimento de água potável, transporte público e saúde (SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2016; WEISBROT; SACHS, 2019).

Para Sánchez Urribarrí (2016), a crise social que é percebida por volta de 2015 na Venezuela se mostra através do aumento da violência urbana, o que fez com que o governo desenvolvesse uma política de combate à criminalidade cada vez mais violenta. Por meio da OLP (Operación de Liberación y Protección del Pueblo), as forças de segurança militares e civis atuam nas regiões mais violentas dos principais centros urbanos do país. Nessas operações a repressão policial é sempre expressiva, e a desconfiança pela arbitrariedade das detenções se revela através do grande número de detentos que são liberados sem que sejam penalizados de alguma forma. As OLP sofrem críticas e desconfianças não somente por entidades de proteção aos direitos humanos, mas inclusive dentro de segmentos do próprio chavismo. Nesse sentido, o relato de uma jornalista venezuelana:

> "Boa parte dos policiais na Venezuela era mal preparada e mal paga. Muitos moravam nos *barrios* que reprimiam, sem nenhum tipo de proteção. Outros eram subjugados pelas circunstâncias em protestos. A corrupção se institucionalizou na corporação talvez como mecanismo de sobrevivência, ou talvez como mais uma expressão do país que éramos, um país sem lei, onde ninguém confia em ninguém. Se alguém se visse em risco de ser assaltado em casa, seu primeiro instinto seria, sim, ligar para a polícia, porque as sirenes afugentariam os intrusos, mas topar com uma patrulha na rua, em especial à noite, normalmente gerava mais medo que confiança. Se a polícia rouba e sequestra, a quem se pode recorrer? Na Venezuela essa desconfiança se aprendia em casa, na rua e na televisão, na qual os policiais muitas vezes eram retratados como aves de rapina que chegavam para carregar tudo o que sobrasse do butim. (RAMÓN, 2020, p. 109–110)

O sistema penitenciário, que sempre foi considerado problemático e um dos mais violentos do continente americano, também sofreu uma deterioração no período, principalmente pela perda do controle administrativo pelas facções organizadas, que promovem, inclusive, atividades de entretenimento e diversão (SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2016).

A deterioração social também é vista nas filas para aquisição de mercadorias, que são escassas, e que muitas vezes são controladas ou fiscalizadas por policiais, para o fim de conter eventuais incidentes violentos decorrentes da revolta da população com a falta de mercadorias

ou com alguma irregularidade na distribuição das mercadorias entre as pessoas (SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2016), como relata Paula Ramón:

> As pessoas mais jovens, que ganhavam melhor devido aos bônus ou por trabalharem em empresas que pagavam salários mais altos, não tinham apenas mais dinheiro, mas também maior capacidade de aguentar horas numa fila e acompanhar o baile diário dos mercados, indo de um lado para outro todos os dias para arranjar comida. Os mercados estatais ofereciam desafios adicionais. Estabeleceu-se um rodízio entre os clientes baseado no algarismo final do documento de identidade, de maneira que cada pessoa podia ir um dia da semana em cada mercado, e ainda limitavam a quantidade de produtos ou obrigavam o público a comprar a comida em pacotes. Às vezes você só precisava de leite, mas a única forma de conseguir era comprando um saco com arroz, açúcar e feijão, que depois trocaria no escambo social ou revenderia na sua vizinhança.
>
> Mas essa corrida pela comida tinha uma consequência natural na estrutura precária que restava no país. As crianças faltavam à escola para ficar na fila do mercado, e os adultos deixavam de trabalhar pelo mesmo motivo. Afinal de contas, se os integrantes de uma família tinham identidades com finais distintos, era possível ir ao mesmo mercado todos os dias com pessoas diferentes. (2020, p. 148–149)

Diante da crise econômica e social que assolava o país, Nicolás Maduro tentou manter sua base fiel através da manutenção dos programas sociais e distribuição de alimentos e itens básicos aos menos favorecidos, mas a crise afetou a todos os estratos da sociedade de alguma forma, o que afetou sua popularidade de forma acentuada. Mesmo assim, a oposição ainda não estava organizada o suficiente para sair vitoriosa nas eleições presidenciais (SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2016).

Esta crise humanitária já não mais se limitava à Venezuela, uma vez que suas relações com os países vizinhos não estavam tão tranquilas àquela altura. A falta de carisma de Maduro em comparação a Chávez, a ideia de que seu governo estava ficando cada vez mais autoritário e a falta de recursos para poder ajudar outros governos da região, além das dificuldades que outros países da região enfrentavam internamente (como o Brasil e o Chile), e da vitória de Macri na Argentina, contribuíram para o desgaste de suas relações internacionais. A relação sempre conflituosa com a Colômbia se enfraqueceu mais ainda, principalmente em razão do comércio ilegal existente na fronteira entre os dois países, o que culminou com o fechamento da fronteira pela Venezuela e a deportação de uma grande quantidade de colombianos, causando uma crise internacional sem precedentes. Até com a Guiana, país com o qual possuía relações amistosas, a Venezuela passou a ter conflitos, em decorrência da exploração de petróleo pela *Exxon Mobil* em uma zona marítima sob disputa pela Venezuela (SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2016; SERBIN PONT, 2019).

Diante disso, Andrei Serbin Pont (2019) propõe observar essa crise sob três dimensões importantes, com o fim de estabelecer estratégias de enfrentamento e de redução dos impactos

que tem causado, tanto na população diretamente afetada, como nos países que, de alguma maneira, também sofrem os efeitos de tal crise. As três dimensões que podem ser observadas são a dimensão migratória, uma vez que tem afetado países sem tradição de acolhimento de fluxos tão expressivos de deslocados – como no caso do Brasil, que possui regiões, como Teresina-PI, que enfrenta grandes dificuldades para lidar com tais migrantes; a segunda dimensão é a da defesa e da segurança, diante da incapacidade estatal em diminuir os conflitos e, pelo contrário, contribuir para a escalada autoritária contra a população insatisfeita, gerando e intensificando a instabilidade democrática, e a terceira dimensão é a multilateral, relativa à incapacidade dos demais países da região em pressionar o governo venezuelano a cessar as práticas antidemocráticas e cumprir com suas obrigações de proteção aos direitos humanos, apesar dos instrumentos regionais disponíveis para tanto, o que acaba enfraquecendo os organismos multilaterais.

A crise se apresenta pela escassez de alimentos, que torna a população cada vez mais desnutrida; pela crise econômica, que tem levado mais de 80% da população abaixo da linha da pobreza; a falta de medicamentos e produtos de higiene que tem corroído o sistema de saúde e a escassez de demais bens e serviços que afetam as necessidades mais básicas da população, além da violência generalizada e da repressão estatal às manifestações contrárias ao governo e a perseguição política por meio do sistema de justiça (SERBIN PONT, 2019).

Não há dúvidas de que há na Venezuela um cenário de sistemáticas violações aos direitos humanos, o que tem provocado um verdadeiro êxodo. Os relatos de extrema pobreza, escassez de itens básicos para a subsistência e violência, são recorrentes entre os migrantes venezuelanos acolhidos em Teresina-PI, que apontam tais motivos como determinantes para que não pensem em voltar ao país tão cedo.

Dentre as várias violações de direitos provocadas pela recente crise humanitária, Anitza Freitez (2019) observa uma em especial, que é a violação ao direito de não migrar, uma vez que o Estado não garante as condições mínimas para que as pessoas desenvolvam suas vivências, obrigando-as a procurarem outros lugares para poder viver com o mínimo de dignidade:

> Es en este contexto de crisis humanitaria que se intensificaron los riesgos de movilidad de la población venezolana, porque se impone la necesidad de buscar opciones para garantizar la sobrevivencia cotidiana, y una de ellas es el desplazamiento a través de las fronteras (Freitez, 2017b, 2018b), quedando así vulnerado lo que llama Mármora "el derecho a no migrar", entendido como el derecho "que tiene toda persona a permanecer en el lugar donde habita y desarrollar su vida económica y social sin necesidad de trasladarse a otra parte para mantener una sobrevivencia digna" (Mármora, 2004: 111).
> Compartimos así la opinión de Mármora en cuanto a que el derecho a no migrar contiene en sí mismo derechos humanos, y es causa de migración forzada cuando el

> Estado no brinda garantías para el ejercicio de esos derechos e incluso son violados por él, en la medida que las personas dejan su lugar de residencia en contra de su voluntad, bien sea porque no pueden "… ejercer sus libertades civiles o políticas, es decir, de expresión, opinión, conciencia, pensamiento o asociación…" ni pueden "… gozar del derecho al bienestar económico y social, al trabajo, a una remuneración equitativa, al descanso, a la protección contra el paro, a la libre sindicación o a la educación" (Mármora, 2004: 111).(FREITEZ, 2019, p. 42–43)

A migração venezuelana não é um evento recente, e embora tenha servido, tradicionalmente, como um país acolhedor, viu surgir um movimento de emigrantes entre 2001 e 2014, caraterizado por pessoas de classe média e classe média alta que buscavam países como os Estados Unidos, Canadá e Espanha para viver, o que implicou na perda de capital intelectual e profissional para a Venezuela[7]. A partir de 2014 nota-se uma mudança no perfil de emigrantes e, agora, não se trata somente de migrações voluntárias, mas também de pedidos de asilo político e migrações forçadas pela perda da capacidade de subsistência na Venezuela. Assim, não se restringe mais às classes mais abastadas, mas a todos os estratos da sociedade e, pela faixa etária da maioria dos migrantes (entre 18 e 40 anos), se observa a perda de capital intelectual e laboral já iniciada na fase anterior. Nesse mais recente movimento migratório se incluem como destino outras ilhas caribenhas, como Aruba, Bonaire e Curaçao, além da República Dominicana, e países da América do Sul, como Colômbia, Brasil Chile, Peru, Equador e Argentina (FREITEZ, 2019; SERBIN PONT, 2019).

O Brasil, que passou a receber um número expressivo de migrantes a partir de 2017, possui uma política migratória mais consistente e alguma tradição na recepção de refugiados, no entanto, o acesso dos migrantes ao Brasil pelo Estado de Roraima traz a percepção de que o fluxo migratório é muito maior do que parece, visto que se trata de um dos Estados mais pobres e subdesenvolvidos da federação. A falta de estrutura de Roraima para acolher adequadamente os migrantes expõe estas pessoas a diversos riscos, sobretudo porque, na maioria dos casos, estes já atravessam a fronteira em estado de extrema vulnerabilidade – desnutridos, doentes e sem dinheiro (SERBIN PONT, 2019).

A dimensão da defesa e segurança, segundo Andrei Serbin Pont (2019) mostra que a crise na segurança não se limita às fronteiras internas venezuelanas, mas se irradia ao seu entorno, como no caso do conflito diplomático com a Guiana, que surgiu dos avanços daquele país na exploração do petróleo em território objeto de disputa com a Venezuela, e também problemas com a Colômbia, em decorrência das operações militares contra o tráfico na fronteira

[7] Dados extraídos da nota emitida pelo CRIES (Cordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), em parceria com The Stanley Foundation no workshop "Respuestas Regionales a la Crisis en Venezuela". Disponível em: http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/08/Policy-Memo_Venezuela-Crisis_Spanish-1.pdf Acesso em 27 fev 2021

entre os dois países, que culminou com a decretação de Estado e Exceção e deportação de colombianos, acirrando as tensões diplomáticas entre os dois países.

Para Serbin Pont (2019), o aumento desses conflitos com os países vizinhos, aliado à militarização da sociedade, pode ser entendido como uma forma de o governo distrair a atenção para os problemas internos:

> La convergencia de una serie de elementos vinculados a la militarización de la sociedad y la política exterior venezolana, la corrupción en las instituciones militares y policiales, las dinámicas fronterizas, la presencia de grupos armados no-estatales y diferentes organizaciones criminales internacionales, han llevado a un crecimiento considerable de la conflictividad en Venezuela y los países que la rodean, así como también han aumentado significativamente el riesgo de que escale la conflictividad con Colombia y con Guyana, llevando a un conflicto armado convencional que sirva como herramienta de "malvinización" del gobierno venezolano para distraer la atención de la crisis interna y consolidar apoyo político doméstico. (2019, p. 138)

Este aumento nos conflitos externos da Venezuela podem ser atribuídos a uma transformação que as Forças Armadas vem sofrendo há mais ou menos vinte anos, o que se observa por dois elementos centrais, de acordo com Serbin Pont (2019), o primeiro relacionado à ideia de que o país vive sob ameaça americana para estabelecer o controle dos recursos energéticos e naturais da Venezuela, o que justificaria o excesso de militarização e o segundo elemento relacionado à excessiva politização da instituição, com a crescente participação de militares da administração pública e o alinhamento ideológico de setores das Forças Armadas com o chavismo. Estes elementos, segundo o autor, seriam a base para a nova doutrina nacional para a defesa, o que pode ser reconhecida como uma doutrina de segurança nacional revisitada, já que se mantém a ideia de que a Venezuela vive sob constante ameaça e ataque de forças opositoras ao processo revolucionário iniciado com Chávez.

A Venezuela tem intensificado sua participação em alguns organismos multilaterais com o fim de garantir apoio diplomático e neutralizar as ofensivas americanas sobre a região. Dentre estes organismos é possível citar a *Alianza Bolivariana de los Pueblos de América* (ALBA), *Unión de Naciones del Sur* (UNASUR), *PetroCaribe* e *Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe* (CELAC), enquanto se observa um afastamento em relação a outros organismos com os quais a Venezuela já possui uma participação histórica, como a Organização dos Estados Americanos (OEA). Com a morte de Chávez e a falta de diplomacia de Maduro, associada à queda da produção de petróleo venezuelano a impactar o fornecimento de petróleo subsidiado às nações caribenhas, principalmente a partir de 2018, se percebe o enfraquecimento da Venezuela no âmbito dos organismos internacionais tradicionais (SERBIN PONT, 2019).

A falta de diálogo da Venezuela com as demais nações também é vista no âmbito da UNASUL, que não conseguiu mediar os conflitos entre o governo e a oposição venezuelana em 2014. A perda de capacidade de apresentar soluções aos conflitos regionais enfraqueceu a própria UNASUL, o que culminou com a "saída temporária" do bloco de países como o Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Paraguai, devido ao impasse com a Venezuela acerca da escolha do Secretário Geral do organismo. A perda de apoio à Venezuela também se deu no Mercosul que, mesmo gozando de certo apoio uruguaio à época, não conseguiu evitar de ser suspensa do órgão, devido ao descumprimento de suas obrigações enquanto país membro e, também, devido às denúncias de violação às instituições democráticas (SERBIN PONT, 2019).

Já os conflitos com a OEA se intensificaram com a mudança na direção do organismo, o que levou a uma maior pressão sobre a Venezuela para que cumpra com suas obrigações enquanto membro, sobretudo em relação às violações a direitos humanos e, principalmente, a partir de 2018, com a perda de apoio das nações caribenhas em razão de um processo de corrosão da *Petro Caribe* pela redução da exportação de petróleo subsidiado pela Venezuela (SERBIN PONT, 2019). Assim, finalmente foi aprovada pela OEA uma resolução sobre a situação democrática na Venezuela:

> Con 11 abstenciones, en buena parte provenientes de países que previamente habrían votado en contra, la resolución declara la falta de legitimidad en los comicios electorales del 20 de mayo de 2018, reafirma la necesidad de un dialogo nacional, afirma que hubo una alteración en el orden constitucional de Venezuela, urge al gobierno venezolano a respetar la división de poderes, pide que el gobierno venezolano permita el ingresos de ayuda humanitaria, insta a gobiernos de la región a tomar medidas para atender la situación de salud, y compromete a la aplicación de la carta democrática (OEA, 2018) Se esperaba una declaración de la asamblea sobre Venezuela, pero finalmente los países del Caribe bloquearon la iniciativa. (SERBIN PONT, 2019, p. 147–148)

Em 2017, diante da visível ineficiência dos organismos multilaterais, um grupo de países americanos uniu-se no que foi chamado o Grupo de Lima, para discutir e propor soluções acerca da situação da Venezuela. Apesar do discurso unificado acerca das ações antidemocráticas na Venezuela, o Grupo de Lima também não tem se mostrado eficaz, assim como os demais organismos multilaterais da região. Percebe-se uma ineficiência inclusive por meios bilaterais, com países ideologicamente alinhados à Venezuela, que também se mostram incapazes de estabelecer diálogos e mediar soluções regionais. Fato é que as sucessivas demonstrações de ineficiência por parte destes blocos contribuem para o enfraquecimento de suas imagens e, também, para a perda de legitimidade destes organismos no âmbito internacional (SERBIN PONT, 2019).

2.4 O impacto das sanções econômicas na crise venezuelana

Como já foi explorado em linhas anteriores, a crise humanitária pela qual passa a Venezuela foi construída ao longo dos anos e não possui um único culpado, mas apesar de todos os conflitos internos, não se pode desprezar o peso das decisões tomadas além das fronteiras que afetam diretamente não quem se pretende atingir, mas os cidadãos venezuelanos, sobretudo os mais vulnerabilizados. Assim, ganha especial destaque a interferência de outras nações na política e na economia venezuelana e que alimenta o discurso anti-imperialista dos governos Chávez e Maduro.

Um dos modos de um Estado interferir nas questões internas de outro é através de sanções, elas correspondem a um instrumento contra Estados que não cumprem suas obrigações e, portanto, praticam um ilícito prévio que irá justificar a intervenção. Elas se dão de formas variadas e podem ser seletivas, aplicando-se a líderes, grupos políticos e etc., ou podem se dar na forma de embargos, afetando todo o país, indistintamente (GRATIUS; AYUSO POZO, 2020). A esse respeito vale citar:

> Las sanciones incluyen una gran variedad de medidas, desde un embargo económico o de armas a restricciones selectivas contra determinadas personas. Las medidas de coerción pueden ser «positivas», al incluir incentivos como la ayuda económica para modificar el comportamiento de determinados actores, o «negativas», al ser planteadas como un castigo sin posibilidad de compensación (Mastanduno, 2013). Los países del sur, incluyendo América Latina, no suelen recurrir a este tipo de instrumento que consideran una injerencia en asuntos internos. En cambio, EE. UU., la UE, Canadá, Australia y otros utilizan sanciones, tanto para velar por el cumplimiento de reglas y normas internacionales, como para imponer sus intereses unilaterales. Desde una perspectiva del derecho internacional, esto último sería ilegítimo (Bossuyt, 2000). (GRATIUS; AYUSO POZO, 2020, p. 34)

Nesse contexto, ganha especial relevo as relações da Venezuela com os Estados Unidos, sobretudo diante da hostilidade que marca a diplomacia (ou a falta dela) entre ambos os Estados, desde o governo Chávez e intensificado no governo Maduro, e que culminou com a aplicação de sanções à Venezuela por parte dos Estados Unidos e da União Europeia (ALEKSEENKO; PYATAKOV, 2019; GRATIUS; AYUSO POZO, 2020).

O interesse norte-americano sobre a América Latina é percebido desde, pelo menos, a doutrina Monroe, no século XIX, segundo a qual, as potências europeias deveriam abster-se das investidas coloniais sobre o continente americano. Posteriormente, os EUA foram exercendo seu domínio da região por vários meios, seja financiando movimentos oposicionistas com o fim de causar instabilidade política, ou através de instituições financeiras internacionais, por meio da exigência de determinadas condições para a concessão de empréstimos e

financiamentos. Este último foi o meio mais utilizado a partir da década de 1980 (TRIPATHI; S.B., 2020).

As relações dos EUA com a Venezuela começaram a se deteriorar a partir do governo Chávez, que alimentava um forte discurso anti-imperialista americano, sem poupar críticas ao então presidente americano George W. Bush. As divergências foram se acentuando, e já no governo Obama se desenvolveram as políticas sancionatórias à Venezuela, sob o argumento de violação aos direitos humanos de manifestantes antigovernistas, e no governo Trump foram impostas novas sanções de bloqueio a transações financeiras com a Venezuela; sobre propriedades do governo venezuelano e proibição de importação de petróleo venezuelano por empresas americanas. É fato notório a dependência econômica da Venezuela em relação ao petróleo, assim, uma forma de desestabilizar um governo não deixa de ser retirar-lhe a fonte de recursos. (TRIPATHI; S.B., 2020).

Se no início, as sanções americanas eram motivadas por falta de colaboração do governo venezuelano contra o terrorismo e por narcotráfico, depois elas passaram a ser aplicadas com fundamento na promoção da democracia e dos Direitos Humanos. Mas vale o registro que, tanto as sanções americanas como as europeias compreendem sanções unilaterais que não gozam de amparo do Conselho de Segurança da ONU, uma vez que não houve consenso do Conselho para tal medida (GRATIUS; AYUSO POZO, 2020).

O governo Trump intensificou a política sancionatória sobre a Venezuela o que causou impacto não somente no governo Maduro – o alvo dos embargos – mas em toda a população venezuelana. Em agosto de 2017 houve a proibição, para o governo venezuelano, de contrair empréstimos nos Estados Unidos, afetando diretamente a dívida externa venezuelana, impedindo sua renegociação, e aprofundando a recessão econômica que já se arrastava desde 2015, o que se observou pelo declínio do PIB e pela alta da inflação, que antes das sanções de 2017 já atingia percentuais entre 758% e 1.35% por ano, de acordo com as medidas do CENDA (*Centro de Estudios Nacionales de Desarollo Alternativo*) e da Assembleia Nacional, respectivamente. Nesse contexto, a dívida da estatal petroleira PDVSA era alvo de grande controvérsia, uma vez que a oposição, que formava maioria na Assembleia Nacional, já havia sinalizado que não aprovaria qualquer medida de endividamento externo do governo (WEISBROT; SACHS, 2019).

Outras medidas sancionatórias, como o fechamento de contas de titularidade da Venezuela nos Estados Unidos, dentre outras restrições, impediram o investimento na produção de petróleo – principal fonte de receita do governo – que teve uma queda expressiva (30,1% no

ano de 2018), o que culminou, obviamente, em uma perda de divisas (aproximadamente U$ 8,4 bilhões) e de receita para o governo e, por conseguinte, na dificuldade de importação de bens e serviços essenciais para a população. Isso decorreu da emissão de uma nota pela Rede de Combate a Crimes Financeiros do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos para as instituições financeiras americanas, no sentido de orientar a limitação das transações entre estas instituições financeiras e o governo venezuelano, sob o argumento de vulnerabilidade das agências e órgão do governo venezuelano à corrupção. (WEISBROT; SACHS, 2019).

Ainda neste jogo político ganha relevância o fato de que a PDVSA comprou a refinaria americana Citgo, localizada no Texas, em transações iniciadas ainda em 1986, tornando-a sua subsidiária, e é, até hoje, um dos ativos venezuelanos mais valiosos. Por ser uma filial da estatal PDVSA, sua diretoria é indicada pelo presidente e isto foi o alvo de uma intensa disputa política entre os governos americano e venezuelano a partir do ano de 2019 (TRIPATHI; S.B., 2020).

O deputado Juan Guaidó, então presidente da Assembleia Nacional, autoproclamou-se presidente interino da Venezuela no ano de 2019, sendo assim reconhecido pelos Estados Unidos, União Europeia e Brasil, o que aprofundou a crise política no país. Maduro não reconheceu tal autoproclamação e o Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela declarou inválida a junta parlamentar que o conduziu ao cargo de forma interina e tornou nulos todos os atos dela decorrentes[8]. No entanto, o governo Trump reconheceu Juan Guaidó presidente da Venezuela, o que significou, na prática, a ruptura das relações diplomáticas entre os dois países e na imposição de novas limitações ao exercício do governo por Maduro (GRATIUS; AYUSO POZO, 2020), sobretudo na condução de medidas econômicas e financeiras, como ressalta Weisbtrot e Sachs:

> Here we must include not only the sanctions that were explicitly mandated by these executive orders but also the sanctions that were implied, and activated, by the recognition of a parallel government; and additional sanctions resulting from further statements, threats, or actions from the executive branch of the United States. (2019, p. 10)

Assim, restou controversa a nomeação da diretoria da Citgo, uma vez que o governo Trump determinou o bloqueio de todos os ativos da PDVSA naquele país até que Nicolás Maduro deixasse o poder[9], provocando uma perda de bilhões para a Venezuela, o que sinalizava seu apoio à diretoria nomeada pela Assembleia Nacional venezuelana, de maioria oposicionista,

[8] G1: Justiça da Venezuela declara nulos atos da Assembleia Nacional. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/21/supremo-da-venezuela-declara-nulos-atos-da-assembleia-nacional.ghtml Acesso em 25 fev 2021

[9] Agência EFE: O que é a Citgo, filial da PDVSA nos EUA disputada por Guaidó e Maduro. Disponível em: https://www.efe.com/efe/brasil/mundo/o-que-e-a-citgo-filial-da-pdsva-nos-eua-disputada-por-guaido-maduro/50000243-3899439 Acesso em 25 fev 2021

em desfavor da diretoria nomeada por Maduro, poucos meses antes. Neste cenário, a Citgo só poderia importar petróleo venezuelano em transações sob controle de Guaidó, uma vez que ele era reconhecido pelo governo americano como a autoridade competente para controlar as contas venezuelanas no Federal Reserve Bank de New York, o que criou para Maduro o impasse sobre exportar ou não (TRIPATHI; S.B., 2020).

As sanções americanas de 2019 consistiam, também, na pressão sobre outros países para impedir a exportação do petróleo venezuelano, sob pena de aplicação de sanções sobre tais países e suas instituições financeiras, o que implicou na drástica redução da exportação do petróleo pela Venezuela e encerramento de vínculo entre o governo venezuelano e instituições financeiras estrangeiras (TRIPATHI; S.B., 2020). Com isso, houve acúmulo do petróleo produzido e não exportado em instalações de armazenamento e navios-tanque, o que obrigou a Venezuela a reduzir drasticamente sua produção. Além disso, governos de países aliados aos Estados Unidos, como Inglaterra e Colômbia também confiscaram ativos externos da Venezuela e, também, instituições financeiras estrangeiras, correspondentes de instituições financeiras americanas, passaram a interromper a prestação de serviços ao governo venezuelano devido ao risco de também sofrerem sanções (WEISBROT; SACHS, 2019).

A Venezuela, então, impedida de exportar e de negociar sua dívida externa carecia de recursos para poder importar, já que quase todos os itens básicos que circulam no país dependem de importação, como alimentos e medicamentos, impedindo o acesso da população ao mínimo para sobreviver (WEISBROT; SACHS, 2019). Não bastasse a crise de abastecimento, o país sofreu também uma crise energética em 2019, supostamente causada por um incêndio nas proximidades de uma linha de transmissão e, certamente, agravada pela crise econômica:

> For example, the sanctions have limited Venezuela's access to diesel fuel, which is needed for its backup thermal generators. Further, Venezuela's electrical sector relies upon equipment provided by international suppliers such as General Electric. The sanctions prevented the Venezuelan government from paying these companies, thereby increasing reliance on hydroelectric power generation.. (WEISBROT; SACHS, 2019, p. 14)

De acordo com o estudo de Mark Weisbrot e Jeffrey Sachs (2019), é possível presumir o efeito das sanções econômicas sobre a população venezuelana a partir de uma análise, ainda que superficial, dos indicadores sociais correspondentes aos anos 2017 (ano em que foram aplicadas as sanções mais severas, até então) e 2018. Nesse cenário, se percebe um aumento de 31% na mortalidade geral no ano de 2018 em relação ao ano anterior, embora não seja possível identificar o quanto destas mortes estão associadas diretamente às sanções, já que a estimativa

é anual e as sanções foram aplicadas em agosto de 2017. Outro ponto que merece destaque refere-se à saúde dos venezuelanos:

> In 2018 the Venezuela Pharmaceutical Federation reported that shortages of essential medicines were 85 percent. According to a September 2018 study by CodeVida and Provea, more than 300,000 people were at risk because of lack of access to medicines or treatment. This includes an estimated 80,000 people with HIV who have not had antiretroviral treatment since 2017, 16,000 people who need dialysis, 16,000 people with cancer, and 4 million with diabetes and hypertension (many of whom cannot obtain insulin or cardiovascular medicine). (WEISBROT; SACHS, 2019, p. 15)

Além da escassez de medicamentos essenciais para tratamentos prolongados de diversas patologias, a Venezuela enfrentou, também, a fuga de profissionais de saúde, o que afeta, de forma incontestável, o acesso à saúde pela população. Dados da Federação Médica Venezuelana aponta para uma emigração de aproximadamente um terço dos médicos do país, desde 2014, e quanto mais se agrava a crise econômica e social, mais aumenta o número de deslocados venezuelanos, dentre eles, obviamente, profissionais de saúde. Ademais, a escassez de alimentos também afeta a saúde da população, o que se observa a partir dos indicadores nutricionais, que apontam cerca de 22% de crianças menores de cinco anos raquíticas, devido à desnutrição. (WEISBROT; SACHS, 2019).

Os problemas de saúde também decorrem dos problemas no fornecimento de água potável e no saneamento básico, seja diretamente à população em seus bairros, seja nas unidades de saúde e escolas. Também a crise de eletricidade teve seu espaço no agravamento da crise sanitária, visto que os apagões afetaram hospitais e serviços de saúde e, portanto, os pacientes que, por algum motivo, dependiam do fornecimento de energia em seus cuidados (WEISBROT; SACHS, 2019).

Nota-se, ainda, que tais sanções, pela forma que afetam a vida da população venezuelana – fome e miséria generalizada, falta de acesso à saúde, aumento da mortalidade – implicam em violação aos direitos humanos e, portanto, todo o sistema internacional de proteção aos direitos humanos (WEISBROT; SACHS, 2019), como reconhecido pelo relatório da ONU de 2021 acerca de tais sanções[10], o que leva à conclusão de que tais medidas não parecem obedecer critérios de efetividade. A esse respeito:

> El caso venezolano confirma el patrón de escasos o contraproducentes efectos de las sanciones como instrumento para democratizar a gobiernos autoritarios. Maduro sigue en el poder y como señalan Bull y Rosales (2020b, p. 112) hay «escasa esperanza para el éxito de las, en gran parte, unilaterales y poco coordinadas, sanciones impuestas a

[10] Estado de Minas: Especialista da ONU pede para sanções contra Venezuela serem canceladas. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/02/12/interna_internacional,1237445/especialista-da-onu-pede-para-sancoes-contra-venezuela-serem-canceladas.shtml. Acesso em 28 nov 2021

> Venezuela», cuyos principales aliados son gobiernos autoritarios. No se valoró suficientemente la falta de consenso internacional y que Maduro aún mantiene importantes aliados cuyos lazos se han reforzado (Penfold, 2017). No se cumplen los requisitos que la academia ha identificado como determinantes para el éxito de las sanciones internacionales: no prolongarlas en el tiempo, no aplicarlas unilateralmente, su escasa eficacia en regímenes autoritarios o híbridos y falta de objetivos alcanzables y concretos. Como señalaba Bossuyt (2000), si un régimen de sanciones se alarga en el tiempo sin resultados claros y con severos costes sociales, debería ser revisado.
> A ello puede añadirse la incoherencia entre los objetivos y los instrumentos utilizados que han sido poco eficaces, tanto en su versión selectiva impuesta por la UE como en forma de embargo económico con efectos extraterritoriales desde EE. UU., al no haber sido acompañados por incentivos como un diálogo o una negociación que permitiera al gobierno de Maduro una vía de salida para evitar las pérdidas materiales o ideaciones. Tampoco funcionaron los «incentivos negativos», ya que EE. UU. abandonó la amenaza de una intervención militar y propuso una transición pacífica y negociada, pero imponiendo sus condiciones. En contrapartida, la UE apoyó el plan de transición de Washington en sus objetivos, a pesar de que busca un consenso internacional a través de iniciativas multilaterales. (GRATIUS; AYUSO POZO, 2020, p. 48–49).

Diante disso, vê-se que a pressão internacional por meio de sanções econômicas sobre o governo venezuelano, com o fim de impor a mudança do regime político e pôr fim às violações sistemáticas de direitos humanos, não apenas não atingiu seus objetivos, como agravou a crise humanitária, o que deveria ser razão suficiente para que fossem revistas tais medidas, que já se estendem há anos, apesar das críticas[11] e dos apelos do governo venezuelano para que sejam canceladas[12].

[11] Exame: ONU aumenta críticas contra sanções dos EUA à Venezuela. Disponível em: https://exame.com/mundo/onu-aumenta-criticas-contra-sancoes-dos-eua-a-venezuela/. Acesso em 28 nov 2021.
[12] El País: Na ONU, Maduro exige a suspensão de todas as sanções contra a Venezuela. Disponível em: https://brasil.elpais.com/internacional/2021-09-23/na-onu-maduro-exige-a-suspensao-de-todas-as-sancoes-contra-a-venezuela.html. Acesso em 28 nov 2021.

3 MIGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

A globalização é responsável pela expansão tecnológica, circulação de riquezas, de pessoas e de informação, dentre outros avanços. Porém, também é responsável pelo aumento das desigualdades entre as nações, um dos motivos pelos quais se observa o crescente número de pessoas deslocadas pelo mundo (PEIXOTO; PRADO, 2013; SASSEN, 2016).

Até o final de 2020, no mundo todo, mais de 80 milhões de pessoas foram forçadas a procurar outro lugar para viver, seja por perseguição política, racial, de gênero, conflitos armados, violação de direitos humanos ou outros eventos que causem séria perturbação da ordem pública. Estes são refugiados, solicitantes de asilo, deslocados internos e demais migrantes forçados. A maioria destes deslocados, sob mandato da ACNUR[13], são provenientes da Síria, Venezuela, Afeganistão e Sudão do Sul, e os principais países receptores são Turquia, Colômbia, Alemanha, Paquistão, Uganda, Estados Unidos, Peru e Sudão (ACNUR, 2021).

De acordo com dados da Plataforma R4V[14], até 24 de novembro de 2021, eram contabilizados mais de seis milhões de venezuelanos deslocados pelo mundo, e desse total, quase cinco milhões apenas na América Latina e Caribe. Nessa região, o país que mais recebe migrantes é a Colômbia, que conta com mais de um milhão e meio de deslocados venezuelanos em seu território, enquanto o Brasil é o quinto destino mais procurado, contando com mais de duzentos e sessenta mil venezuelanos dentro de suas fronteiras[15].

Conforme o relatório anual do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra)[16] realizado no ano de 2020, foram registrados pela Polícia Federal, aproximadamente, cento e cinquenta mil imigrantes venezuelanos no Brasil, desde o ano de 2015, sendo 70.653 apenas no ano de 2019 (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACÊDO, 2020). No ano de 2020 foram realizadas mais de vinte e oito mil solicitações de refúgio ao CONARE, e no mesmo ano foram

---

[13] De maneira geral, cada país é responsável pelo reconhecimento da condição de refugiado do solicitante e pela implementação das políticas de acolhimento, no entanto, o ACNUR pode ser responsável pelo reconhecimento de refugiados nos países não signatários dos instrumentos internacionais relacionados a refúgio ou, ainda, pode ser autorizado pelos países para que assuma os procedimentos relativos à concessão de refúgio. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/mandato-do-acnur/.

[14] A Plataforma R4V é a Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela, criada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) da ONU, com o objetivo de desenvolver e coordenar, juntos aos governos da América Latina e Caribe, uma resposta harmônica ao fluxo migratório decorrente da crise humanitária venezuelana. Disponível em: https://www.r4v.info/es/laplataforma.

[15] Plataforma R4V: Refugiados y migrantes de Venezuela. Disponível em: https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes. Acesso em 28 nov 2021.

[16] O OBMigra realiza estudos sobre migrações no Brasil, e resulta de um termo de cooperação entre o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a Universidade de Brasília (UnB). Disponível em: http://ela.unb.br/pt-br/laboratorios/obmigra.

analisadas mais de sessenta e três mil solicitações, das quais 26.577 foram deferidas e, dentro deste universo de solicitações deferidas, 96,6% correspondem a solicitações de venezuelanos, de acordo com a 6ª edição do relatório Refúgio em Números (SILVA *et al.*, 2021).

Desde o ano de 2015, quando se intensificou o deslocamento de venezuelanos para o Brasil, é possível perceber um aumento acentuado na quantidade de solicitações de refúgio recebidas pelo CONARE, no entanto, foram deferidas apenas 14 solicitações de refúgio de venezuelanos no ano de 2016 (CONARE, 2016, 2017), de um total de mais de quatro mil solicitações pendentes de decisão. Já no ano de 2017, foram apresentadas ao CONARE 17.865 solicitações de refúgio de venezuelanos, porém, não houve nenhum deferimento no mesmo ano (CONARE, 2018).

No ano de 2018, com a entrada de mais de 60 mil solicitações de refúgio, além das solicitações ainda pendentes de decisão, apenas cinco foram deferidas (CONARE, 2019b). A partir de 2019 percebe-se que há um aumento considerável na quantidade de solicitações de refúgio deferidas (SILVA *et al.*, 2020, 2021), como demonstra o quadro abaixo, fato este que tem relação direta com a Nota Técnica nº 3/2019 do CONARE (CONARE, 2019a) que reconheceu a situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos na Venezuela.

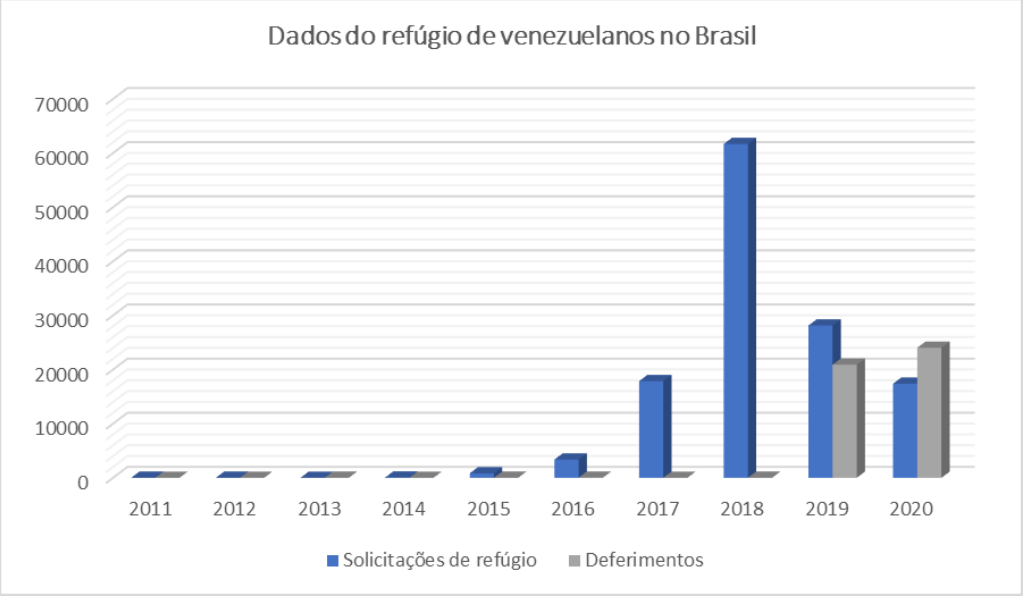


Figura 3 - Dados do refúgio de venezuelano no Brasil[17]

Como já dito, a maior parte dos migrantes venezuelanos deixou o país por conta da grave crise econômica que empobreceu a população e, também, pela crise de abastecimento que tornou escassos itens básicos como alimentos e medicamentos, e encareceu os poucos

[17] Gráfico elaborado com base em dados extraídos das 6 edições do relatório Refúgio em números, e da planilha de decisões do CONARE, ambos disponíveis em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros.

produtos ainda disponíveis. Assim, diante do cenário já exposto de vulnerabilidade dos migrantes, tanto na Venezuela como no Brasil, cabe identificar em quais categorias migratórias é possível encaixar os migrantes venezuelanos, considerando todas as peculiaridades que envolvem este deslocamento, bem como analisar as ações do governo brasileiro no acolhimento destes imigrantes, à luz das normas de direito internacional e de direito interno, tendo como fundo teórico o reconhecimento de migrantes e refugiados enquanto sujeitos de direitos.

3.1 O direito de migrar e os direitos dos migrantes à luz da teoria do reconhecimento

O presente estudo se propõe a fazer uma análise do sistema jurídico migratório brasileiro e da concretização dos direitos institucionalizados em relação ao movimento migratório específico de venezuelanos em Teresina-PI e, para tal, se trará a perspectiva da teoria do reconhecimento de Axel Honneth, no sentido de demonstrar a importância dos direitos institucionalizados e o acesso a tais direitos pelos migrantes como produto da luta social moralmente motivada pela necessidade de reconhecimento do indivíduo.

Honneth propõe uma dinâmica social fundada na ideia de reconhecimento como motor moral para as transformações sociais. De acordo com essa teoria, que decorre das ideias desenvolvidas por Hegel e George Mead, o reconhecimento é experimentado por meio de três padrões normativos – o amor, o direito e a solidariedade – e diante do desrespeito a algum destes padrões – ou a todos, ou a alguns – haverá a luta por reconhecimento daquele que se vê desrespeitado. É este desrespeito, portanto, que irá provocar os atos de resistência e de transformações políticas e sociais, como ele explica: "[...] são as lutas moralmente motivadas de grupos sociais, sua tentativa coletiva de estabelecer institucional e culturalmente formas ampliadas de reconhecimento recíproco, aquilo por meio do qual vem a se realizar a transformação normativamente gerida das sociedades." (2009, p. 156).

Os três padrões de relacionamento, vistos como padrões de reconhecimento, se dão no âmbito "das ligações emotivas, da adjudicação de direitos ou da orientação comum por valores" (HONNETH, 2009, p. 159), e por meio destas três formas de interação e de reconhecimento recíproco, entendidas de forma independente porém não isoladas, se possibilitará o desenvolvimento moral do indivíduo.

O padrão do amor, que é visto como uma forma primária de reconhecimento, não tem, para Honneth, um sentido unicamente romântico ou sexual, mas é o amor entendido como uma

expressão mais abrangente de afeto, que se estende às relações de amizade, relações fraternas, relações entre pais e filhos. Nesse sentido:

> [...] por relações amorosas devem ser entendidas aqui todas as relações primárias, na medida em que elas consistam em ligações emotivas fortes entre poucas pessoas, segundo o padrão de relações eróticas entre dois parceiros, de amizades e de relações pais/filho. Essa proposta coincide com o emprego que Hegel faz do conceito, no sentido de que nele o "amor" também designa mais do que somente o relacionamento sexualmente preenchido entre homem e mulher [...]. (2009, p. 159)

De acordo com este padrão, entendido como uma primeira etapa do reconhecimento recíproco, os indivíduos se reconhecem como seres carentes e dependentes um do outro, e esta relação afetiva depende do equilíbrio entre a autonomia e a ligação. Esse equilíbrio é precário, mas é fundamental que haja a dependência mútua e a autonomia nesta forma de reconhecimento primária. Não se trata, entretanto, de uma dependência absoluta, tampouco um total egoísmo em relação ao outro (HONNETH, 2009).

No sentido de Hegel, o amor significa "ser-si-mesmo em um outro", e a partir daí é que será formada a identidade, a vontade livre do sujeito, sempre a partir de uma relação subjetiva, e o desenvolvimento desta ideia na teoria de Honneth se dá a partir dos estudos de psicanálise realizados por Donald W. Winnicott, especialmente na relação entre a mãe e o bebê em seus primeiros dias e meses de convivência. Nesse tipo de relação há, de início, uma simbiose entre a mãe e o bebê, no qual ambos se veem completamente dependentes um do outro, porém esta percepção se altera com o tempo e é do distanciamento – da percepção do bebê de que a mãe não faz parte dele, mas é outra pessoa, ao mesmo tempo em que a mãe vai percebendo que o filho não é mais totalmente dependente – e da percepção do outro como uma pessoa independente, que irá surgir a autonomia, a vontade livre, a identidade do indivíduo (HONNETH, 2009).

É nesse processo conflituoso que se irá formar o equilíbrio, ainda que instável, entre a simbiose e a autoafirmação, e, portanto, a identidade e a personalidade do indivíduo. Este reconhecimento, por outro lado, não irá resolver o conflito entre a dependência e a autonomia, mas apenas irá expor a tensão entre eles existente. Neste conflito entre a dependência e a autonomia, um não irá suprimir o outro, a dependência absoluta deve ser evitada, obviamente, entretanto é necessário manter a assistência que dela decorre. Assim, é importante que haja a confiança afetiva diante da independência do outro: "sem a segurança emotiva de que a pessoa amada preserva sua afeição mesmo depois da autonomização renovada, não seria possível de modo algum, para o sujeito que ama, o reconhecimento de sua independência" (HONNETH, 2009, p. 178).

Não se está a favorecer o egoísmo e o individualismo, quando se rejeita a dependência: tanto a dependência absoluta quanto a autonomia egocêntrica devem ser evitadas, com o fim de manter o equilíbrio entre ambos os fatores. Desse equilíbrio entre a autonomia e a dependência surge o valor da autoconfiança:

> Nesse sentido, a "capacidade de estar só" é a expressão prática de uma forma de autorrelação individual, como a que Erikson resumiu sob a rubrica "autoconfiança": a criança pequena, por se tornar segura do amor materno, alcança uma confiança em si mesma que lhe possibilita estar a sós despreocupadamente. [...]
> Nesse aspecto, a forma de reconhecimento do amor, que Hegel havia descrito como um "ser-si-mesmo em um outro", não designa um estado intersubjetivo, mas um arco de tensões comunicativas que medeiam continuamente a experiência do poder-estar-só com a do estar-fundido; a "referencialidade do eu" e a simbiose representam aí os contrapesos mutuamente exigidos que, tomados em conjunto, possibilitam um recíproco estar-consigo-mesmo no outro. (HONNETH, 2009, p. 174–175)

Enquanto no padrão do amor o reconhecimento se dá a partir de uma relação afetiva de simbiose e dependência, nos padrões do direito e da solidariedade o reconhecimento decorre da participação do indivíduo na vida pública: "só aquela ligação simbioticamente alimentada, que surge da delimitação reciprocamente querida, cria a medida de autoconfiança individual, que é a base indispensável para a participação autônoma na vida pública" (HONNETH, 2009, p. 178).

De acordo com padrão do direito, um indivíduo é reconhecido como um membro da sociedade e, portanto, como um igual, quando é visto como um sujeito de direitos, quando tem seus direitos assegurados, não apenas formalmente, mas, também, quando tem acesso a estes direitos de forma concreta. Assim, o indivíduo é visto com igual valor na coletividade:

> [...] só podemos chegar a uma compreensão de nós mesmos como portadores de direitos quando possuímos, inversamente, um saber sobre quais obrigações temos de observar em face do respectivo outro: apenas da perspectiva normativa de um "outro generalizado", que já nos ensina a reconhecer os outros membros da coletividade como portadores de direitos, nós podemos nos entender também como pessoa de direito, no sentido de que podemos estar seguros do cumprimento social de algumas de nossas pretensões. (HONNETH, 2009, p. 179)

Este padrão de reconhecimento não leva em consideração aspectos particulares do indivíduo e que lhe conferem determinado valor na sociedade, se trata de um padrão universalmente reconhecido, o que implica dizer que o direito irá reconhecer universalmente o *status* de cidadão ao indivíduo, como um ser que detém autonomia para participar das decisões políticas da sociedade – um sujeito moralmente imputável – e que, com isso, irá promover as transformações sociais. O padrão do direito está relacionado, portanto, à ideia de igual tratamento aos indivíduos no respeito às suas diferenças culturais ao mesmo tempo em que promove a universalização dos direitos subjetivos. Nesse sentido, adverte Habermas:

> Liberais como Rawls e Dworkin propõem uma ordem jurídica neutra em termos éticos, que deve assegurar oportunidades iguais para cada um perseguir sua própria concepção do bem. Ao contrário disso, comunitaristas como Taylor e Walzer contestam a neutralidade ética do direito e por isso podem esperar que o Estado de direito também promova ativamente uma determinada concepção de vida boa, caso seja necessário. (2018, p. 346)

Conclui Honneth que "obedecendo à mesma lei, os sujeitos de direito se reconhecem reciprocamente como pessoas capazes de decidir com autonomia individual sobre normas morais" (2009, p. 182), e isto se dá com base na ideia de "um acordo racional entre indivíduos em pé de igualdade" (2009, p. 188).

Nesse sentido, Honneth lembra que a história do direito mostra seu caráter evolutivo, no sentido de ser inclusivo, uma vez que com o decorrer do tempo e das transformações sociais (e das lutas por reconhecimento) o direito amplia seu rol de garantias, e faz a distinção entre direitos subjetivos, direitos liberais de liberdade, direitos políticos de participação e direitos sociais de bem-estar:

> A institucionalização dos direitos civis de liberdade inaugurou como que um processo de inovação permanente, o qual iria gerar no mínimo duas novas classes de direitos subjetivos, porque se mostrou repetidas vezes na sequência histórica, sob a pressão de grupos desfavorecidos, que ainda não havia sido dada a todos os implicados a condição necessária para a participação igual num acordo racional: para poder agir como uma pessoa moralmente imputável, o indivíduo não precisa somente da proteção jurídica contra interferências em sua esfera de liberdade, mas também da possibilidade juridicamente assegurada de participação no processo público de formação da vontade, da qual ele faz uso, porém, somente quando lhe compete ao mesmo tempo um certo nível de vida. (HONNETH, 2009, p. 192–193)

Assim, o padrão do direito, no entanto, não implica somente no reconhecimento de tais direitos, mas justa distribuição de tais direitos entre os indivíduos. É fundamental que haja a redistribuição, uma vez que não se garante direitos se não se garantir a base material para tanto, daí a importância dos direitos sociais, uma vez que ele produz a base material para a concretização dos direitos, pois como lembra Habermas, "a autonomia privada de cidadãos com igualdade de direitos só pode ser assegurada *pari passu* ao ativar sua autonomia cidadã" (2018, p. 352). Também assim explica Honneth:

> [...] nesse meio-tempo, acrescentou-se às propriedades que colocam um sujeito em condições de agir autonomamente com discernimento racional uma medida mínima de formação cultural e de segurança econômica. Reconhecer-se mutuamente como pessoa de direito significa hoje, nesse aspecto, mais do que podia significar no começo do desenvolvimento do direito moderno: entrementes, um sujeito é respeitado se encontra reconhecimento jurídico não só na capacidade abstrata de poder orientar-se por normas morais, mas também na propriedade concreta de merecer o nível de vida necessário para isso. (2009, p. 193)

Diante destas observações, fica claro para Honneth que a luta por reconhecimento também ocorre na esfera jurídica, e a partir dessa luta irá surgir o valor do autorrespeito, tal como a autoconfiança surge no padrão do amor, assim, aquele que possui direitos individuais se vê como um sujeito que possui o respeito do demais, os quais ele também vê como sujeitos de direito. Nesse sentido:

> [...] um sujeito é capaz de se considerar, na experiência do reconhecimento jurídico, como uma pessoa que partilha com todos os outros membros de sua coletividade as propriedades que capacitam para a participação numa formação discursiva da vontade; e a possibilidade de se referir positivamente a si mesmo desse modo é o que podemos chamar de "autorrespeito". (HONNETH, 2009, p. 197)

Em relação aos migrantes e refugiados, é possível perceber o desrespeito ao padrão do direito na medida em que, até hoje, o conceito de cidadania ainda está atrelado à nacionalidade, de modo que os migrantes dispõem de direitos, porém ainda limitados, e mesmo quando tais direitos lhes são formalmente assegurados, as políticas públicas adotadas com vias de conferir concretude a tais direitos são deficientes, quando não são totalmente ausentes. Mais especificamente quanto à população que é objeto do presente estudo, os migrantes indígenas venezuelanos acolhidos em Teresina-PI, estes não gozam de direitos básicos, como acesso ao sistema público de ensino e ao trabalho, por exemplo, o que lhes é dificultado em razão, unicamente, da nacionalidade, como se verá adiante.

O terceiro padrão de reconhecimento estudado por Honneth refere-se ao padrão da solidariedade, segundo o qual o reconhecimento depende da estima social que o indivíduo possui em dada comunidade, o que o diferencia individualmente (portanto, não é visto de forma generalizada, como no padrão do direito) e que lhe atribui determinado valor:

> [...] o reconhecimento como pessoa de direito, que, conforme sua ideia, deve se aplicar a todo sujeito na mesma medida, aparta-se a tal ponto do grau de estima social, que acabam originando-se duas formas distintas de respeito, cujos modos funcionais só podem ser analisados também em separado.
> [...] no "reconhecimento jurídico", como ele também já diz em seu texto, se expressa que todo ser humano deve ser considerado, sem distinção, um "fim em si", ao passo que o "respeito social" salienta o "valor" de um indivíduo, na medida em que este se mede intersubjetivamente pelos critérios de relevância social. [...]
> No momento, é importante saber aqui apenas quais conclusões se podem tirar preliminarmente da comparação entre o reconhecimento jurídico e a estima social: em ambos os casos, como já sabemos, um homem é respeitado em virtude de terminadas propriedades, mas no primeiro caso se trata daquela propriedade universal que faz dele uma pessoa; no segundo caso, pelo contrário, trata-se das propriedades particulares que o caracterizam, diferentemente de outras pessoas. (2009, p. 183,184,187)

Neste caso, a estima social das pessoas em uma dada comunidade se dá de acordo com suas capacidades e realizações na medida em que cooperam na implementação de valores e

objetivos comuns culturalmente. Nas sociedades modernas, no entanto, a relação de reconhecimento pela estima social não se dá de forma hierarquizada, como nas sociedades estamentais, o que implica na substituição do valor da honra social pelo prestígio social:

> [...] o novo padrão de organização que essa forma de reconhecimento assume dessa maneira só se refere agora àquela estreita camada do valor de uma pessoa que restou com os dois processos, o da universalização jurídica da "honra" até tornar-se "dignidade", por um lado, e o da privatização da "honra" até tornar-se "integridade" subjetivamente definida, por outro: daí a estima social não estar mais associada a quaisquer privilégios jurídicos nem incluir doravante, de forma constitutiva, a caracterização de qualidades morais da personalidade. Pelo contrário, o "prestígio" ou a "reputação" referem-se somente ao grau de reconhecimento social que o indivíduo merece para sua forma de autorrealização, porque de algum modo contribui com ela à implementação prática dos objetivos da sociedade, abstratamente definidos. (HONNETH, 2009, p. 206)

No padrão da solidariedade o indivíduo é visto de forma concreta, individualizada e ele se reconhece como membro de uma comunidade em condição de realizações comuns e assim também é reconhecido pelos demais membros de tal comunidade. Assim, a formação da personalidade do indivíduo está inevitavelmente ligada à identidade coletiva, daí a necessidade de proteção de seu contexto social de formação da identidade, dos seus "direitos de pertencimento cultural" (HABERMAS, 2018). Partindo da relação de confiança nas realizações ou nas capacidades do indivíduo que são reconhecidas como algo de valor pelos demais, o próprio passa a reconhecer o próprio valor e, portanto, desenvolve a autoestima, como se vê:

> [...] estimar-se simetricamente nesse sentido significa considerar-se reciprocamente à luz de valores que fazem as capacidades e as propriedades do respectivo outro aparecer como significativas para a práxis comum. Relações dessa espécie podem se chamar "solidárias" porque elas não despertam somente a tolerância para com a particularidade individual da outra pessoa, mas também o interesse afetivo por essa particularidade: só na medida em que eu cuido ativamente de que suas propriedades, estranhas a mim, possam se desdobrar, os objetivos que nos são comuns passam a ser realizáveis. (HONNETH, 2009, p. 211)

A partir do padrão da solidariedade é possível concluir que quanto mais plural for determinada sociedade, no sentido de comportar uma maior quantidade de formas individuadas de vida que buscam o reconhecimento, mais necessário será ampliar a valorização e a estima pelas diferenças (HABERMAS, 2018).

Essa estima e valorização pelas diferenças, que confere autoestima ao indivíduo, também corresponde a um padrão desrespeitado em relação aos indígenas venezuelanos acolhidos em Teresina-PI, inclusive por quem tem o dever de promover o acolhimento adequado, ao ignorar as formas de organização e de solução dos conflitos desta população durante o processo de tomada de decisões que trarão impacto direto nas suas relações. Ignorar a cosmovisão dos indígenas, suas relações com as doenças e com os processos de cura, por

exemplo, impondo uma visão sanitária que não é própria dessa população, sem promover o diálogo intercultural, como se tem observado, também demonstra o desrespeito à diversidade cultural e ao padrão da solidariedade.

A teoria de Honneth apresenta, então, uma estrutura das relações sociais de reconhecimento a partir dos padrões do amor/amizade (relações primárias), direitos (relações jurídicas) e solidariedade (comunidade de valores), de modo que cada padrão tem uma autorrelação prática com a autoconfiança, autorrespeito e autoestima, respectivamente, "pois só graças à aquisição cumulativa de autoconfiança, autorrespeito e autoestima [...] uma pessoa é capaz de se conceber de modo irrestrito como um ser autônomo e individuado" (2009, p. 266). O desrespeito a cada uma dessas dimensões, ou seja, a falta de reconhecimento, é que dará lugar aos conflitos sociais, à luta por reconhecimento (HONNETH, 2009).

Em relação ao padrão do amor, o desrespeito é experimentado através dos maus tratos e das violações, já em relação ao padrão do direito, seu referente negativo é a restrição dos direitos, e aqui não se trata somente da restrição aos direitos de forma abstrata, mas em relação ao alcance material dos direitos institucionalizados, ou seja, tanto aquele que não tem direitos como aquele que não tem acesso aos direitos que lhe são garantidos sofre desrespeito. Quanto ao padrão da solidariedade, o desrespeito se dá pela degradação e ofensa ao indivíduo, nas suas diferenças. Assim, o desrespeito decorre das experiências de sofrimento físico e humilhação social que produzem ameaças à identidade e à personalidade do sujeito (HONNETH, 2009).

Este desrespeito sistemático que se dá no cotidiano gera uma indignação moralmente constituída que pode se revelar como a motivação para os movimentos de resistência e de lutas sociais. Assim, o reconhecimento está atrelado ao sentimento de injustiça e constitui a motivação moral das lutas, ou seja, para Honneth, as lutas são moralmente motivadas, no sentido de que os conflitos sociais não possuem caráter unicamente utilitarista, visando apenas preservar interesses, mas também bens culturais e simbólicos:

> [...] já no começo da sociologia acadêmica, foi cortado teoricamente, em larga medida, o nexo que não raro existe entre o surgimento de movimentos sociais e a experiência moral de desrespeito: os motivos para a rebelião, o protesto e a resistência foram transformados categorialmente em "interesses", que devem resultar da distribuição desigual objetiva de oportunidades materiais de vida, sem estar ligados, de alguma maneira, à rede cotidiana das atitudes morais emotivas. [...] Por isso, quem procura hoje reportar-se a essa história da recepção do contramodelo hegeliano, a fim de obter os fundamentos de uma teoria social de teor normativo, depende sobretudo de um conceito de luta social que toma seu ponto de partida de sentimentos morais de injustiça, em vez de constelações de interesses dados. (2009, p. 255)

Enquanto na luta social fundada em interesses coletivos os indivíduos, conscientes de sua situação social, tentam preservar, ao menos, suas condições econômicas e sociais, as lutas

moralmente motivadas surgem do desrespeito, da falta de reconhecimento e, portanto, do sentimento de injustiça que afeta sua integridade psíquica. É o que explica Honneth:

> Os modelos de conflito que começam pelos interesses coletivos são aqueles que atribuem o surgimento e o curso das lutas sociais à tentativa de grupos sociais de conservar ou aumentar seu poder de dispor de determinadas possibilidades de reprodução; por isso, hoje se encontram na mesma linha todas as abordagens que querem ampliar o espectro dessas lutas dirigidas por interesses, incluindo bens culturais simbólicos na definição das possibilidades de reprodução específicas dos grupos. Pelo contrário, um modelo de conflito que começa pelos sentimentos coletivos de injustiça é aquele que atribui o surgimento e o curso das lutas sociais às experiências morais que os grupos sociais fazem perante a denegação do reconhecimento jurídico ou social. Ali se trata da análise de uma concorrência por bens escassos, aqui, porém, da análise de uma luta pelas condições intersubjetivas da integridade pessoal. Mas esse segundo modelo de conflito, baseado na teoria do reconhecimento, não pode precisamente substituir o primeiro, o modelo utilitarista, mas somente complementá-lo: pois permanece sempre uma questão empírica saber até que ponto um conflito social segue a lógica da persecução de interesses ou a lógica da formação da reação moral. (2009, p. 261)

Estas lutas emancipatórias, moralmente motivadas, não visam somente a conquista de direitos e mudanças institucionais, mas, também, transformações no cotidiano das relações sociais, e, enquanto lutas sociais, se projetam para além das intenções individuais, afetando, potencialmente, outros sujeitos. Assim, vistas as lutas sociais da perspectiva das experiências morais, Honneth esclarece que inclusive as formas violentas de resistência podem ser moralmente motivadas, não há nada que sugira que somente as formas não violentas o sejam (HONNETH, 2009).

Vale ressaltar que a premissa de que as lutas sociais são moralmente motivadas não é absoluta, uma vez que nem sempre os indivíduos irão perceber o desrespeito como tal, como algo moralmente injustificável a ponto de motivar uma ação política transformadora, como adverte Honneth:

> Contudo, a fraqueza desse suporte prático da moral no interior da realidade social se mostra no fato de que a injustiça do desrespeito não *tem* de se revelar inevitavelmente nessas reações afetivas, senão que apenas o *pode*: saber empiricamente se o potencial cognitivo, inerente aos sentimentos da vergonha social e da vexação, se torna uma convicção política e moral depende sobretudo de como está constituído o entorno político e cultural dos sujeitos atingidos – somente quando o meio de articulação de um movimento social está disponível é que a experiência de desrespeito pode tornar-se uma fonte de motivação para ações de resistência política. No entanto, só uma análise que procura explicar as lutas sociais a partir da dinâmica das experiências morais instrui acerca da lógica que segue o surgimento desses movimentos coletivos (2009, p. 224).

Assim, é evidente o papel que o direito possui na construção da identidade do sujeito e, por conseguinte, nas transformações da sociedade, e é a partir da luta por reconhecimento que se confere legitimidade à ordem jurídica, como lembra Habermas: "[...] uma ordem jurídica é

legítima quando ela assegura de modo igual a autonomia de todos os cidadãos. Estes são autônomos somente quando os destinatários do direito podem ao mesmo tempo se compreender como seus autores." (2018, p. 359). Daí porque os direitos fundamentais precisam ser institucionalizados.

Essa igualdade que se busca para os indivíduos é o que Dworkin entende como "o mais fundamental dos direitos", que é o direito à igual consideração e respeito "no projeto e na administração das instituições políticas que os governam" (2010, p. 279). seu conceito de igualdade, no sentido de igual consideração e respeito, é compreendido como o direito a igual tratamento em relação à justa distribuição de oportunidades e benefícios em uma sociedade. Esse direito a igual consideração e respeito é tão fundamental que não pode ser entendido como trunfo diante de objetivos coletivos, pois ele é justamente o que dá autoridade aos objetivos coletivos, bem como às restrições destes mesmos objetivos:

> "Logo, podemos dizer que a justiça enquanto equidade tem por base o pressuposto de um direito natural de todos os homens e as mulheres a igualdade de consideração e respeito, um direito que possuem não em virtude de seu nascimento, seus méritos, suas características ou excelências, mas simplesmente enquanto seres humanos capazes de elaborar projetos e fazer justiça". (DWORKIN, 2010, p. 281)

O que se espera do Estado nas sociedades modernas, sobretudo diante das questões atinentes ao multiculturalismo – o que observamos nas dinâmicas que envolvem movimentos migratórios –, é não somente a garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos, reconhecendo-os como universalmente iguais, mas, também, a proteção de seus valores culturais, respeitando-os em suas distinções. Seria traçar uma clara distinção entre a integração ética (identidade coletiva própria) e a integração política (considera todos os indivíduos de forma igualitária, abstrata), na terminologia de Habermas. Dessa forma, há de se superar a homogeneização do direito (HABERMAS, 2018).

Para Habermas (2018), isso não implica dizer, por outro lado, que o que se busca é a preservação das bases culturais, no sentido de "conservação da espécie", mas garantir inclusive o direito do indivíduo de absorver outras tradições e modos vida e assim promover a autotransformação cultural, que é necessária para sua manutenção. Nesse sentido, Umberto Eco (2020, p. 90) lembra que "a compreensão mútua entre culturas diversas não significa avaliar a que o outro deve renunciar para se tornar igual, mas compreender mutuamente o que nos separa e aceitar essa diversidade.".

Essa possibilidade de transformação cultural está, portanto, intimamente ligada à autonomia do indivíduo, como visto, necessária para mover a dinâmica do reconhecimento:

> Em sociedades multiculturais, a coexistência em igualdade de direito das formas de vida implica para cada cidadão uma oportunidade segura de crescer de modo sadio em um universo cultural de origem e permitir que seus filhos possam crescer nele, isto é, a oportunidade de se confrontar com essa cultura – bem como todas as demais –, de prosseguir com ela de modo convencional ou para transformá-la, bem como a oportunidade de se afastar com indiferença de seus imperativos ou renunciar a ela de modo autocrítico, para seguir vivendo com o aguilhão de uma ruptura consciente com a tradição ou viver com uma identidade cindida. A mudança acelerada das sociedades modernas explode todas as formas de vida estáticas. As culturas só se mantêm vivas se conseguem extrair uma força para se autotransformarem a partir da crítica e da secessão. As garantias jurídicas somente podem se apoiar sobre o fato de que cada um, em seu meio cultural, possui a possibilidade de regenerar essa força. E esta, por sua vez, não nasce apenas da delimitação em relação ao que é estranho e ao estrangeiro, mas também – ou pelo menos em igual medida – do intercâmbio com eles. (HABERMAS, 2018, p. 372)

Não se fala, entretanto, em substituir o direito pela política, considerando a distinção feita por Dworkin entre direitos e objetivos, no sentido de que os direitos devem estar amparados em argumentos de princípio (baseados na ética e na moral), e não em argumentos de política (que estabelecem objetivos coletivos) (DWORKIN, 2010), mas se trata de reconhecer o papel da regulamentação jurídica na "autocompreensão de uma coletividade e sua forma de vida" (HABERMAS, 2018, p. 363). Nesse sentido:

> [...] a configuração democrática do sistema de direitos não apenas admite formulações universais de fins políticos, como também admite aqueles fins coletivos que se articulam em lutas por reconhecimento. Pois diferentemente das normas morais que regulam as interações possíveis entre sujeitos capazes de falar e agir em geral, as normas jurídicas se referem aos contextos de interação de uma sociedade concreta. As normas jurídicas remontam às decisões de um legislador local; abrangem uma coletividade de membros de um Estado delimitada socialmente no interior de um domínio do Estado definido em termos geográficos e produzem nesse âmbito de validade bem circunscrito, decisões políticas com as quais a sociedade organizada na forma do Estado atua sobre si mesma na forma de programas que obrigam de modo coletivo. (HABERMAS, 2018, p. 362)

Assim, no contexto dos deslocamentos de pessoas, fica claro o papel do direito enquanto padrão de reconhecimento, no qual os migrantes, a partir do momento que se desvinculam de suas origens e abrem mão de um determinado sistema jurídico, precisam ter direitos garantidos além da fronteira para que possam ser reconhecidos a si mesmos como sujeitos de direito, como cidadãos e seres humanos e também pelos demais. Mas além disso, a necessidade de serem reconhecidos não somente abstratamente, universalmente, como seres humanos, mas como pessoas que também possuem direitos à preservação da própria identidade cultural.

Partindo de tais ideias, é oportuno analisar as consequências das migrações, no que diz respeito à integração dos migrantes na sociedade receptora, sobretudo no contexto atual de aumento dos movimentos migratórios em todo o mundo, em decorrência do aumento da circulação de bens, serviços, pessoas e tecnologias proporcionada pela globalização e pelo capitalismo neoliberal. Essas migrações, além de afetarem economicamente o país acolhedor,

também promovem uma diversidade racial e étnica que não passa despercebida (BARBOSA, 2018).

Os efeitos desta diversidade são o aumento da xenofobia e a politização da questão migratória por partidos de extrema direita com base nos imperativos de proteção à identidade e segurança nacional. Se espera que os imigrantes se adaptem ao novo lar, não apenas cumprindo suas leis, mas também culturalmente. No entanto, esse esforço de adaptação não deve ser algo unilateral quando se fala em integração (BARBOSA, 2018).

O acolhimento de migrantes impõe grandes desafios aos governos, sobretudo a respeito das implicações que o movimento migratório causa nas questões de soberania nacional. No entanto, há uma questão ética a respeito das migrações que não pode ser desprezada, principalmente no que toca às migrações forçadas, sejam decorrentes da guerra, da miséria e dos arranjos e rearranjos provocados pela economia global (SASSEN, 2016). Com isso, tratar o fenômeno da migração como mera invasão não parece ser a solução mais ética, embora pareça mais conveniente para alguns governantes.

O que se tem percebido é uma opção pela securitização dos fluxos migratórios, uma política de contenção dos migrantes, em lugar do acolhimento. A desumanização sofrida por eles permite que sejam tratados como desprovidos de direitos e assim, torna-se mais fácil tratá-los no âmbito da segurança pública do que da ética, como, por exemplo, a negativa de direitos a migrantes "irregulares" e indocumentados, que podem ser repatriados e novamente submetidos às condições que os levaram a sair do país, em uma clara violação ao princípio do *non-refoulement*, que proíbe que um migrante seja obrigado a retornar ao país onde sua segurança é ameaçada (GOMARASCA, 2017).

Tratar a migração no campo da securitização, além de parecer a solução mais simples de ser "vendida" para a população, encobre a ineficiência dos governantes em propor soluções adequadas para a questão. Nesse sentido:

> Por fim, a política de "securitização" ajuda a reprimir antecipadamente nossas dores de consciência – como observadores – diante da visão de seus atormentados alvos. Ela leva à "adiaforização" do tema dos migrantes (ou seja, excluindo-os, bem como aquilo que lhes é feito, da avaliação moral). Uma vez classificados pela opinião pública na categoria de potenciais terroristas, os migrantes se encontram além dos domínios e fora dos limites da responsabilidade moral – e, acima de tudo, fora do espaço da compaixão e do impulso de ajudar. Com efeito, se treinadas de acordo com o princípio da "securitização", muitas pessoas sentem-se – de modo consciente ou não – satisfeitas por se livrar da responsabilidade pelo destino dos miseráveis, assim como das pressões de um dever moral que, de outra forma, iria inevitavelmente aparecer para atormentar as testemunhas. Por esse alívio – de modo consciente ou não – muitas pessoas são gratas. A quem? Obviamente, aos políticos que tensionam músculos e falam duro. (BAUMAN, 2017, p. 37–38)

Assim, como observa Luiz Rosado Costa (2020), a alternativa para a questão migratória talvez esteja no campo da ética, não apenas no campo da solidariedade ou da generosidade, como algo que dependa apenas da vontade daquele que "acolhe", mas a partir do reconhecimento da condição humana daquele que se desloca de um país a outro, condição esta que independe de nacionalidade. Para o autor, tratar o migrante na esfera da ética é reconhecê-lo como um sujeito de direitos, independentemente de sua situação documental e reconhecer o direito de migrar é, além de tudo, reconhecer ao indivíduo o direito de ter direitos. Reconhecer ao migrante o direito de ter direitos é o que permite sua integração na comunidade.

O termo "integrar", apesar de não ser unanimidade, é o termo mais aceito no contexto migratório, dado seu sentido abrangente, implicando em inclusão, adaptação, incorporação, entre outros sentidos. As políticas sociais de integração sempre oscilaram entre a assimilação e o multiculturalismo, enquanto que para o primeiro deveria o migrante integrar-se no país anfitrião como nacional, para o multiculturalismo deveria haver o acolhimento do migrante pelo anfitrião com amplo respeito à sua diversidade cultural (BARBOSA, 2018).

Assim, enquanto na assimilação há a absorção do grupo minoritário pelo grupo dominante e a supressão de suas características culturais, o multiculturalismo propõe uma integração mais tolerante (RIOS, 2008), porém fundada na mera coexistência até certos limites de tolerância (PERUZZO; BOTELHO, 2019).

O multiculturalismo, para Roger Raupp Rios (2008, p. 141), "pressupõe a inexistência de padrões de superioridade-inferioridade entre os grupos raciais e étnicos". Já o assimilacionismo:

> [...] pode apresentar diferentes desafios, conforme o grupo em questão, bem como vários graus, tais como a adoção dos padrões culturais do grupo dominante (aculturação), participação em suas instituições, casamento e formação de famílias mistas, desenvolvimento do sentimento de pertença ao grupo dominante (assimilação social ou estrutural), ausência de preconceito, de discriminação e conflito. Deste modo, a assimilação acaba por revelar-se como corolário de práticas discriminatórias institucionais, cuja presença reclama a preocupação com a discriminação indireta.(RIOS, 2008, p. 141)

A complexidade que se percebe no processo de integração se dá porque o conceito de cultura e seus elementos não é algo preciso, no entanto, não há dificuldade em se perceber que ela se relaciona à raça, língua, religião, crenças, costumes e, de uma forma geral, tudo o que é transmitido em sociedade, e estes elementos culturais também devem ser protegidos (CLAYDON, 1978).

As dificuldades dos migrantes se agravam porque, ao migrar, irão compor uma minoria cultural e, mesmo que convivam e se associem com conterrâneos, ainda assim, as diferenças

culturais com os nacionais irão se impor. Este cenário poderia ser diferente caso os migrantes pudessem escolher locais culturalmente semelhantes, mas eles tanto não possuem a escolha de deixar ou não o país, como não possuem a escolha do lugar para onde migrar. No entanto, o problema não se limita à permanência do migrante no país receptor culturalmente diferente, mas, inclusive, no seu retorno ao país de origem, dado que, em regra, o migrante ou refugiado não pretende permanecer indefinidamente em outro país, mas pretende retornar assim que as razões que o fizeram sair não existam mais. Preservar a cultura do migrante no país de asilo permite que, em seu retorno, ele não se sinta um estrangeiro em seu próprio país (CLAYDON, 1978).

Como pontua John Claydon (1978), a cultura está diretamente relacionada ao desenvolvimento da pessoa e à sua própria dignidade, de modo que as privações culturais impostas para que possam gozar de certos benefícios no país receptor afetam diretamente o desenvolvimento pessoal do migrante. Proteger a cultura das minorias é garantir a dignidade dos indivíduos e beneficia a sociedade como um todo.

Para Claydon (1978), a cultura não permanece imutável, ela sofre alterações como forma de se adaptar a novas circunstâncias, o que, inevitavelmente, pode provocar o desaparecimento de aspectos culturais das minorias. Deve-se atentar, também, para a preservação cultural em situações que podem provocar a violação de direitos individuais de outrem. Assim, tanto a proibição como a preservação dos direitos culturais não são absolutas. O mesmo cuidado deve ser observado quando estão em jogo os interesses do Estado, para que não sejam impostas arbitrariedades em nome da “soberania nacional”, “unidade da nação” etc.

A proteção cultural de pessoas deslocadas, apesar de prevista em diversos instrumentos internacionais, aplicáveis a todas as pessoas, independentemente da cidadania, sem distinção entre nacionais e estrangeiros, por se mostrarem genéricas e ambíguas podem não ter tanta serventia, pois a falta de especificidade pode fazer com que não sejam entendidas como relacionadas à cultura das minorias. Claydon (1978) traz o exemplo do Estatuto dos Refugiados que traz a proteção à liberdade religiosa, mas ao permitir que as questões relativas à condição pessoal do refugiado possa ser regida pela lei do país de asilo, pode acabar lhe causando prejuízo, ao afastar a lei do país de origem, que lhe seria culturalmente mais compatível.

O multiculturalismo, entretanto, embora fundado no valor da liberdade do ser humano, inclusive a liberdade cultural, está ligado a uma ideia de tolerância, no sentido de que serão toleradas pelo grupo dominante apenas aquelas diferenças aceitáveis, o que induz à noção de mera coexistência entre os existentes (coexistência tolerada), o que não deixa de ser

problemático, uma vez que a cultura não se constitui de blocos ou compartimentos, os quais podem ser escolhidos por mera conveniência, como explicam Peruzzo e Botelho (2019, p. 17): "Não há como tolerar apenas metade de um grupo culturalmente diferenciado (essa prática e aquela outra), pois cada prática cultural tem uma referência tópica, reflexiva, que vai do coletivo ao indivíduo e vice-versa." .

Sobre esse aspecto, Boaventura de Souza Santos (1997), parte da ideia de que os direitos humanos, enquanto considerados direitos universais, operam de cima para baixo, como localismos globalizados (no qual um fenômeno local exerce sua influência por todo o globo), porém, deve haver uma transição para que passem a operar como uma globalização de baixo para cima, através de um projeto cosmopolita (como a possibilidade de organizações transnacionais a partir de Estados-nação, regiões, grupos sociais, na defesa de interesses comuns) a fim de estabelecer uma relação equilibrada entre a competência global e a legitimidade local, tendo em vista que a universalidade dos direitos humanos é uma questão específica da cultura ocidental, para o autor.

É esta divisão de cima para baixo e de baixo para cima que permite ver o fenômeno da globalização em sua pluralidade e como ela se manifesta de forma dinâmica, porém não aleatória:

> A divisão internacional da produção da globalização assume o seguinte padrão: os países centrais especializam-se em localismos globalizados, enquanto aos países periféricos cabe tão-só a escolha de globalismos localizados. O sistema-mundo é uma trama de globalismos localizados e localismos globalizados. (SANTOS, 1997, p. 17)

Embora se reconheça que a universalidade dos direitos humanos não se verifica na prática (existem quatro regimes internacionais de aplicação dos direitos humanos: europeu; inter-americano; africano e asiático), o argumento de uma natureza humana universal serviu aos interesses econômicos e geopolíticos dos Estados hegemônicos no pós Segunda Guerra e justificou uma série de atrocidades pelo mundo, inclusive fez surgir uma Declaração Universal de Direitos Humanos que, a despeito de seu pretenso caráter universal, não contou com a participação da maioria dos povos do mundo. Daí por que Santos (1997) propõe uma concepção emancipatória, multicultural dos direitos humanos, através de sua transição de um fenômeno de localismo globalizado para um projeto cosmopolita.

Para tanto, Boaventura de Souza Santos (1997) propõe a superação do debate sobre o universalismo e o relativismo cultural, uma vez que todas as culturas são relativas, ao mesmo tempo em que almejam preocupações e valores universais, através do aprofundamento de diálogos interculturais sobre questões comuns, a fim de estabelecer parâmetros máximos sobre tais valores e preocupações. Considerando, ainda, que a dignidade humana é um valor presente

em todas as culturas, no entanto, não é considerado um direito humano por todas elas, ademais, a própria concepção de dignidade humana é incompleta e problemática em todas as culturas, assim como possui várias versões. Reconhecer a incompletude cultural é fundamental para a construção de uma concepção multicultural de direitos humanos. (SANTOS, 1997).

Santos (1997) propõe um diálogo intercultural a partir do método da hermenêutica diatópica, desenvolvida por Raimon Panikkar, com o fim de se ampliar a concepção mútua de incompletude cultural, reconhecendo que os *topoi*[18] de cada cultura são incompletos. Assim ele exemplifica:

> Vistos a partir do *topos* do *dharma*, os direitos humanos são incompletos na medida em que não estabelecem a ligação entre a parte (o indivíduo) e o todo (o cosmos), ou dito de forma mais radical, na medida em que se centram no que é meramente derivado, os direitos, em vez de se centrarem no imperativo primordial, o dever dos indivíduos de encontrarem o seu lugar na ordem geral da sociedade e de todo o cosmos. Vista a partir do *dharma*, e, na verdade, também a partir da *umma*, como veremos a seguir, a concepção ocidental dos direitos humanos está contaminada por uma simetria muito simplista e mecanicista entre direitos e deveres. Apenas garante direitos àqueles a quem pode exigir deveres. Isto explica por que razão, na concepção ocidental dos direitos humanos, a natureza não possui direitos: porque não lhe podem ser impostos deveres. Pelo mesmo motivo, é impossível garantir direitos às gerações futuras: não possuem direitos porque não possuem deveres.
> Por outro lado, e inversamente, visto a partir do *topos* dos direitos humanos, o *dharma* também é incompleto, dado o seu enviesamento fortemente não-dialético a favor da harmonia, ocultando assim injustiças e negligenciando totalmente o valor do conflito como caminho para uma harmonia mais rica. Além disso, o *dharma* não está preocupado com os princípios de ordem democrática, com a liberdade e a autonomia, e negligencia o facto de, sem direitos primordiais, o indivíduo ser uma entidade demasiado frágil para evitar ser subjugado por aquilo que o transcende. Além disso, o *dharma* tende a esquecer que o sofrimento humano possui uma dimensão individual irredutível: não são as sociedades que sofrem, mas sim os indivíduos. (SANTOS, 1997, p. 24–25)

A hermenêutica diatópica, neste sentido, não é algo a ser realizado individualmente no âmbito de uma cultura, mas pressupõe a construção do conhecimento de forma coletiva, interativa, intersubjetiva e reticular. Para Panikkar (2004), é problemático que culturas não relacionadas busquem compreender as tradições de uma com as ferramentas de outras e tentem, assim, preencher as lacunas existentes. Isso porque "não existem valores transculturais, pela simples razão de que um valor existe como tal apenas em um dado contexto cultural" (PANIKKAR, 2004, p. 221), o que, no entanto, não impede que existam valores interculturais.

A partir daí, Boaventura de Sousa Santos propõe dois imperativos interculturais da hermenêutica diatópica, sendo que o primeiro pressupõe a escolha da versão cultural que

[18] "Os *topoi* são os lugares comuns retóricos mais abrangentes de determinada cultura. Funcionam como premissas de argumentação que, por não se discutirem, dada a sua evidência, tornam possível a produção e a troca de argumentos. *Topoi* fortes tornam-se altamente vulneráveis e problemáticos quando 'usados' numa cultura diferente."(SANTOS, 1997, p. 23)

representa a maior amplitude da reciprocidade, “a versão que vai mais longe no reconhecimento do outro” (1997, p. 30), e de acordo com o segundo imperativo, “as pessoas e os grupos sociais têm o direito a ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza”(1997, p. 30). E é dessa forma que o autor propõe a transformação dos direitos humanos em uma política cosmopolita. Nesse sentido:

> A interculturalidade pressupõe, portanto, sair da dimensão da tolerância altruísta (típica do colonialismo), que admite apenas o que no outro existe de comum ou administrável “em mim”, e caminhar para outras dimensões (no “outro”) de respeito, dimensões essas que permitirão e farão sentido como dimensões de convivência universal, de seres humanos, grupos culturalmente diferenciados que dividem um mesmo espaço geográfico e político. (PERUZZO; BOTELHO, 2019, p. 19)

Como adverte Joaquín Herrera Flores (2009), a imigração é uma consequência das desigualdades provocadas pelas distorções na distribuição das riquezas no modo de produção capitalista vigente, embora se manifeste, a princípio, como um problema cultural. Os problemas culturais guardam relação direta com as questões econômicas e sociais, pois constituem verdadeira reação às relações sociais, econômicas e políticas que se desenrolam em determinado espaço e tempo e, por tal motivo, se exige que sejam tratados, no âmbito dos direitos humanos, com a devida complexidade.

Essa complexidade implica em partir não de um “centro” de interpretação, um padrão que deve ser almejado, e que exclui os divergentes, mas deve partir do entorno, das “periferias”, que são várias e distintas e que permitem uma convivência baseada no diálogo. Uma visão complexa dos direitos humanos considera os diferentes contextos culturais e concede às variadas vozes das “periferias” o mesmo direito de se expressar (FLORES, 2009). Ou, como afirma Umberto Eco (2020, p. 87): “Não mais uns (ativos) observando outros (passivos), mas uns e outros como representantes de culturas diversas analisando-se face a face e mostrando como podemos reagir de maneiras diferentes às mesmas experiências.”.

Dessa forma, o universalismo deve constituir um ponto de chegada, e não partida, em um processo que Joaquin Herrera Flores (2009) denomina de “multiculturalismo crítico ou de resistência”, como ele explica:

> Por isso, nossa visão complexa dos direitos aposta em uma racionalidade de resistência. Uma racionalidade que não nega que se possa chegar a uma síntese universal das diferentes opções ante os direitos e também não descarta a virtualidade das lutas pelo reconhecimento das diferenças étnicas ou de gênero. O que não aceitamos é considerar o universal como um ponto de partida ou um campo de desencontros. Ao universal, há que se chegar – universalismo de chegada ou de confluência – depois (não antes) de um processo de luta discursivo, de diálogo ou de confrontação em que se rompam os preconceitos e as linhas paralelas. (2009, p. 157)

A política migratória fundada na assimilação era dominante até os anos 70, quando passou a perder espaço para as políticas multiculturais, principalmente nos Estados Unidos, Canadá e Austrália. O Canadá, por exemplo, é uma das nações mais diversas do globo e enfrentou o movimento separatista no Quebec através da política multiculturalista. Por outro lado, em que pese os bons resultados do multiculturalismo nas políticas migratórias, se observa que há um limite, assim, quanto mais diferentes forem os imigrantes em relação ao país anfitrião, mais difícil será a integração, e se adotará um viés mais assimilacionista. Ademais, percebe-se que a adoção do multiculturalismo não é algo permanente, ficando sujeito a mudanças de governo e eventos específicos que possam afetar a percepção da população em relação aos imigrantes (BARBOSA, 2018).

Raul Félix Barbosa (2018) pontua que, com o ressurgimento dos ideais de segurança nacional após o atentado de 11 de setembro nos Estados Unidos, o multiculturalismo foi perdendo força no ocidente. Na Comunidade Europeia, por sua vez, a convergência da política de integração fez surgir mais dois esquemas políticos, a integração cívica e as leis anti-discriminação.

O autor explica que a integração cívica, voltada para recém chegados, tem um viés assimilacionista, na qual os imigrantes devem se submeter aos ideais liberais europeus, enquanto as leis anti-discriminação são voltadas aos imigrantes de segunda e terceira geração e é mais próxima do multiculturalismo, o que demonstra que a integração até hoje gira em torno das discussões sobre assimilação e multiculturalismo.

A questão da integração de imigrantes revela uma preocupação com a coesão social, a identidade nacional e a segurança do país anfitrião. A identidade nacional, relacionada à incorporação de indivíduos através da cidadania, somente pode existir em um contexto de Estado-Nação, o que já afasta a compreensão de universalidade em relação à cidadania. A homogeneização que gera um valor comum para os cidadãos é necessária para a formação da identidade nacional (BARBOSA, 2018).

Com o aumento dos movimentos migratórios e os movimentos emancipatórios das minorias, se passou a questionar uma alternativa para a identidade nacional, visto que esta se mostrou contraria aos ideais de universalidade, assim como se mostrou prejudicial aos grupos não acolhidos pela identidade nacional. Uma das alternativas seria a cidadania diferenciada, na qual se deveria dar voz aos grupos excluídos, como forma de reconhecer suas dificuldades econômicas e sociais decorrentes da diferença étnica. Isto implicaria em deixar de ver a nacionalidade como único vínculo cívico entre cidadãos (BARBOSA, 2018). Haveria, assim, a

superação da noção dominante de cidadania, ao reconhecer como tal aquele que interage com o Estado-nação, independente de nacionalidade.

Um outro aspecto que ganhou destaque nos últimos fluxos migratórios, não apenas no Brasil, e que traz relevância ao debate sobre a orientação das políticas públicas para integração, foi o de que tais fluxos se desenvolvem dentro de redes de migração – os deslocamentos se mostram mais regionalizados e as pessoas buscam lugares onde já possuem algum vínculo, seja familiar, de trabalho, de amizade etc. Isso se dá porque as pessoas buscam formas de minimizar as dificuldades que são inerentes ao fenômeno da migração (DE OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020).

Essa regionalização traz um novo perfil aos fluxos migratórios, nos quais os migrantes possuem relações mais complexas (familiares, econômicas, sociais etc.) entre as duas sociedades, a de origem e a de acolhimento, o que leva à percepção de que há uma superação da integração por assimilação ou aculturação. A partir daí se desenvolve o conceito de transmigração das redes migratórias, como explicam De Oliveira e Sampaio (2020, p. 89–90):

> A transmigração permite, por exemplo, que os imigrantes, durante o período de permanência no exterior, deixem as crianças aos cuidados dos parentes na terra natal, continuem participando das decisões familiares, comprem imóveis e construam casas e comércios nos seus países de origem, mesmo que tenham comprado casas e montado negócios nos países para os quais migraram. Desta forma, o local e o global estão bem mais inter-relacionados que nos primeiros fluxos migratórios, complexificando as análises sobre as redes sociais de migração e construindo um campo social entre as sociedades de origem e destino (GLICK-SCHILLER; BASCH; BLANC-SZATON, 1995)

Com essas reflexões, é possível desenvolver uma racionalidade acerca das migrações que considere a sua origem nos desequilíbrios globais em termos de liberdades civis e direitos sociais, econômicos e culturais e que compreenda as fronteiras – e o controle dessas fronteiras – como instrumento para a manutenção desses desequilíbrios. Uma racionalidade que deixe de ver a migração como fonte dos problemas sociais e passe a valorizar os ganhos econômicos, sociais e culturais decorrentes dos deslocamentos (FLORES, 2009). Assim, surge a necessidade de se compreender as migrações e a integração dos migrantes para além dos conceitos tradicionais.

3.2 O Sistema Internacional de Direitos Humanos e a proteção de migrantes e refugiados

Os direitos humanos, assim entendidos como os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, gozam de proteção no âmbito do direito internacional público. É importante

estabelecer, assim, uma breve distinção entre “direitos humanos” e “direitos fundamentais”, sendo aqueles entendidos como os direitos indispensáveis à dignidade humana, fundados na liberdade, igualdade e dignidade (RAMOS, 2018), e que estão positivados no sistema normativo internacional, enquanto os direitos fundamentais são os direitos de tal natureza positivados no ordenamento interno de um Estado.

Esses conceitos, apesar de muitas vezes serem tratados como sinônimos, não se confundem, como já explicitado, assim como também não se confundem com o conceito genérico de “direitos do homem”, assim entendidos como direitos naturais, decorrentes da condição de ser humano, e ainda não positivados, seja internacional ou internamente, como leciona Ingo Wolfgang Sarlet (2018).

A proteção de tais direitos se dá em um sistema internacional, o qual não é uniforme em todo o mundo devido às complexidades sociais e culturais em cada região. Assim, o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos conta com um sistema global e com sistemas regionais, os quais são coexistentes e complementares, e são estruturados com vias a promover e proteger os direitos humanos, com a capacidade de “extrair valores e compatibilizar ideias provenientes de fontes de produção diferentes, com o fim de reuni-los em prol da salvaguarda da pessoa humana” (MAZZUOLI, 2021, p. 63).

3.2.1 O Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos

O sistema global, ou onusiano, garante a proteção dos direitos humanos no âmbito da Organização das Nações Unidas – ONU, com abrangência global, promovendo a internacionalização dos direitos humanos (PIOVESAN; CRUZ, 2021). Seu sistema normativo contém normas de alcance geral, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, mais abrangentes e aplicáveis a qualquer pessoa, e também conta com normas de alcance específico, como as Convenções internacionais que tratam de temas determinados e que visam a proteção de grupos específicos como mulheres, crianças, idosos, refugiados, por exemplo.

Um dos instrumentos normativos do sistema global é a Carta da ONU, de 1945, que passou a tratar o Direito Internacional dos Direitos Humanos como um ramo autônomo do Direito Internacional Público, e tem sua base firmada em três pilares: manutenção da paz e segurança internacionais; proteção aos direitos humanos e promoção do desenvolvimento, com o fim de zelar pelo direito internacional e prover auxílio humanitário (PIOVESAN; CRUZ,

2021). Embora já existissem normas de tal natureza à época, ainda não existia um sistema específico para a proteção de tais direitos no âmbito internacional (MAZZUOLI, 2021).

A Carta da ONU estabelece sua estrutura organizacional, que conta com a Assembleia Geral; Conselho de Segurança; Conselho Econômico e Social; Conselho de Tutela; Corte Internacional de Justiça – CIJ, com a função de dirimir controvérsias entre os Estados-membros e o Secretariado (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Um dos grandes desafios da Carta da ONU é conciliar o estabelecimento de um sistema internacional de proteção dos direitos humanos com o princípio da não ingerência em assuntos internos do Estado, expressamente previsto em seu texto, mas carente de maiores esclarecimentos. Para parte da doutrina, os "assuntos internos" são aqueles que dependem essencialmente da jurisdição interna do Estado, como os relacionados ao sistema político, sistema de governo e ordem econômica, social e cultural, por exemplo, o que significa dizer que os direitos humanos e as liberdades individuais não se adequam a tal noção de "assuntos internos dos Estados" (MAZZUOLI, 2021).

A Carta da ONU, embora seja considerada um marco na regulamentação dos direitos humanos no sistema global, não trouxe a definição de tais direitos, o que ficou a cargo da Declaração Universal de Direitos Humanos – DUDH, de 1948. A DUDH, por sua vez, traz como fundamentos a internacionalização; a centralidade da dignidade humana; a universalidade; a interdependência e a indivisibilidade dos direitos (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada como Resolução da Assembleia Geral, não como Tratado de Direito Internacional, o que, a princípio, não lhe confere caráter vinculante. No entanto, adquiriu essa natureza por descrever direitos humanos aos quais os Estados-membros estão obrigados a proteger por força da Carta da ONU. Ademais, também pode-se afirmar que tal caráter também foi adquirido por ter-se tornado norma costumeira (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Posteriormente, foram adotados dois Pactos internacionais com a finalidade de dar "operatividade técnica" à DUDH: Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – PIDCP e Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC. São esses os instrumentos normativos, pilares de sustentação do sistema internacional de proteção de direitos humanos, que formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos (MAZZUOLI, 2021).

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – PIDCP traz obrigações negativas e positivas aos Estados-membros, de modo que eles tenham que, além de respeitar, garantir os direitos humanos dos indivíduos. As obrigações envolvem o Estado como um todo, seus Poderes, bem como os entes da federação. A PIDCP, portanto, aprofunda a proteção conferida pela DUDH, uma vez que é mais detalhada, além de incluir direitos não previstos na Declaração. Prevê, ainda, a criação de um Comitê de Direitos Humanos para acompanhamento e fiscalização de suas normas e possui dois protocolos facultativos: um sobre a centralidade da vítima, enquanto interesse comum da comunidade internacional, e outro sobre a aplicação da pena de morte pelos Estados-membros (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC determina o compromisso dos Estados em adotar medidas, até o máximo dos recursos disponíveis. Não previu a criação de um Comitê para acompanhamento e fiscalização do cumprimento de suas normas, mas previu a criação de um Conselho, o qual, posteriormente, criou tal Comitê, que confere maior proteção aos direitos sociais, econômicos e culturais, ao permitir que eles possam ser reivindicados e as violações sejam denunciadas (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

A estrutura normativa do sistema global conta, ainda, com diversas Convenções de internacionais de abrangência específica, valendo o destaque para a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher; a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes; a Convenção sobre os Direitos da Criança; a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias e a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência.

O sistema global possui dentre seus mecanismos de proteção, o Conselho de Direitos Humanos, que tem a missão de elaborar os marcos normativos de direitos humanos. Também possui a atribuição de recebimento de denúncias de violações sistemáticas de direitos humanos. Os Estados-membros do Conselho são eleitos pela Assembleia Geral da ONU, levando em consideração a contribuição para a promoção e proteção dos direitos humanos, mas em caso de grave violação de direitos humanos cometida por algum membro, este pode ser suspenso de suas atividades no Conselho por ato da Assembleia Geral (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

O Conselho de Direitos Humanos se reúne três vezes ao ano para discutir temas de direitos humanos e para tomar decisões. Na fase de discussões, podem participar os Estados-

membros do Conselho, além de outros Estados-membros da ONU; organizações internacionais e representantes da sociedade civil. Na fase deliberativa, apenas os Estados-membros do Conselho podem participar, mas outros Estados-membros da ONU e organizações internacionais podem acompanhar as discussões como observadores (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

No âmbito do sistema global existem, ainda, a Revisão Periódica Universal – RPU, que tem a função de avaliar a situação de direitos humanos de todos os Estados que sejam a ela submetidos, a cada quatro anos e meio. As recomendações da RPU podem ser aceitas ou não pelo Estado sob revisão, tendo em vista que a RPU é baseada no diálogo entre os Estados e no compromisso voluntário do Estado sob revisão. Também existem os Procedimentos especiais, que acompanham uma situação específica, que podem ter cunho temático ou geográfico, e possuem especialistas independentes, nomeados pelo Conselho de Direitos Humanos (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Além desses mecanismos, o sistema global conta com os Órgãos de Tratados, que são Comitês com atribuição de monitorar a implementação dos tratados de direitos humanos, cujas competências são determinadas pelos tratados respectivos. São compostos por especialistas independentes que analisam casos concretos, mas possui atuação subsidiária, uma vez que só pode ser acionado após esgotadas todas as vias domésticas (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) tem a atribuição de promover e proteger os direitos humanos no âmbito do sistema global, mas não se trata de uma organização supranacional, de modo que sua atuação não substitui a proteção conferida pelas autoridades nacionais. O seu representante, o Alto Comissário ou Comissária, tem sua nomeação realizada pelo Secretário Geral da ONU e é o principal funcionário das Nações Unidas para os direitos humanos.

A Corte Internacional de Justiça – CIJ é o principal órgão judicial da ONU, cujo Estatuto consta como anexo da Carta da ONU de 1945. Este órgão, que tem a função de dirimir controvérsia entre Estados-membros, julga apenas os Estados nacionais, de modo que os indivíduos não podem ser parte nos processos sob sua jurisdição, tal como as organizações intergovernamentais que, por outro lado, embora não possam ser parte, podem solicitar pareceres consultivos à CIJ. Por tal razão, em regra, a CIJ não julga questões de direitos humanos em sentido estrito (MAZZUOLI, 2021).

3.2.2 O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos

Além do sistema global, a proteção dos direitos humanos se dá em nível regional, através dos sistemas regionais, como o sistema europeu, o sistema interamericano e o sistema africano. No mundo árabe pode-se dizer que um sistema regional ainda seja um projeto embrionário, por outro lado, na Ásia não há qualquer expectativa de um sistema regional próprio (MAZZUOLI, 2021). Para o presente estudo vale destacar o sistema interamericano, que abrange todos os 35 Estados independentes americanos.

O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos teve origem com a Carta da OEA (Carta de Bogotá), de 1948, na mesma oportunidade em que também se celebrou a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (MAZZUOLI, 2021). A OEA se sustenta sobre quatro pilares: fortalecimento da democracia, promoção de direitos humanos, segurança multidimensional e desenvolvimento integral (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

O instrumento normativo fundamental do sistema interamericano é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – CADH, que traz a proteção aos direitos humanos, tanto como um princípio abstratamente considerado, como de forma concreta, em relação a direitos específicos. É a Carta da OEA que traça as bases jurídicas para a estrutura normativa e institucional do sistema interamericano (PIOVESAN; CRUZ, 2021). Este documento, no entanto, tem caráter coadjuvante ou complementar às normas de direito interno dos Estados, podendo ser invocado somente quando da inação do Estado (MAZZUOLI, 2021).

Os dois primeiros artigos compõem a base axiológica da Convenção ao tratar da obrigação dos Estados em respeitar os direitos, independente da nacionalidade da pessoa (nesse caso, somente a pessoa física), bem como ao dever dos Estados de comprometerem-se a adotar as medidas necessárias para a efetividade dos direitos e liberdades individuais (MAZZUOLI, 2021).

Outra referência normativa do sistema interamericano é a Declaração sobre Direitos e Deveres do Homem (DADDH), aprovada em 1948, antes mesmo da DUDH, mas a ela muito similar. Quanto a isso, vale observar a influência latino-americana na DUDH em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais e acesso à justiça (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

A DADDH traz as definições das disposições genéricas da Carta da OEA e, por seu caráter interpretativo, é de cumprimento obrigatório pelos Estados-partes, mesmo que sua natureza (Declaração), a princípio, não lhe confira caráter vinculante. Traz disposições acerca de direitos civis e políticos, além dos econômicos, sociais e culturais, reforçando a noção de

indivisibilidade dos direitos humanos. Além disso, contém deveres individuais, com a ideia de que o jurisdicionado é alguém que participa da vida social e contribui para a comunidade. Assim, apresenta direitos e deveres de modo integrado, embora o cumprimento dos deveres individuais não seja condição para o cumprimento dos deveres do Estado, uma vez que os indivíduos são titulares dos direitos ali previstos incondicionalmente (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

A DADDH não previu um mecanismo de implementação de suas normas, o que só veio a ocorrer em 1959, com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com competência para realizar visitas *in loco*, elaborar relatórios e receber petições individuais de denúncia de violação de direitos humanos (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, mais conhecida como Pacto de San Jose da Costa Rica, foi assinada em 1969 e entrou em vigor em 1978. Possui caráter vinculante e passou a ser o principal instrumento normativo do sistema interamericano, mas ela não pode ser interpretada de modo a restringir a DADDH, tendo em vista que esta ainda é o principal instrumento do sistema interamericano em relação aos Estados que não ratificaram a Convenção ou que a denunciaram, como fez a Venezuela em 2012 (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

A CADH dispõe de um rol de direitos, bem como dos meios de proteção de tais direitos, assim, os Estados têm a obrigação de respeitar os direitos ali previstos, bem como de garantí-los – o dever de abster-se e de adotar medidas positivas. É importante ressaltar que os direitos econômicos, sociais e culturais não foram especificados pela CADH, embora eles ainda sejam exigíveis. Nesse ponto, a norma não é meramente programática porque, uma vez violada, enseja a responsabilização internacional do Estado (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Alguns dos dispositivos do Pacto de San Jose da Costa Rica podem ser suspensos pelos Estados-partes em decorrência de estado de guerra, perigos públicos ou outras emergências, o que deve ser notificado ao Secretario Geral da OEA (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Também vale o registro do Protocolo de São Salvador, dentre os instrumentos normativos do sistema interamericano. Foi adotado no ano de 1988, entrou em vigor em 1999 e define o rol de direitos econômicos, sociais e culturais. É similar ao PIDESC e, assim como ele, prevê a adoção das medidas necessárias pelos Estados até o máximo dos recursos disponíveis. Esse documento prevê a elaboração de relatórios periódicos pelos Estados-partes, os quais devem ser analisados pelo Grupo de Trabalho para Analisar os Informes Periódicos dos Estados-Partes do Protocolo de São Salvador, órgão composto por cinco membros e que tem a função de monitorar o cumprimento deste Protocolo (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Outras referências normativas de destaque são a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referentes à Abolição da Pena de Morte; Convenção Interamericana para Prevenir e Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher; Convenção Interamericana Sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas; Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra Pessoas Portadoras de Deficiência; Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância e Convenção Interamericana Sobre a Proteção dos Direitos Humanos da Pessoa Idosa.

Os mecanismos de proteção do sistema interamericano de direitos humanos são a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A CIDH é órgão da OEA e da CADH, enquanto a Corte Interamericana, criada pela CADH, faz parte somente desta. Isso ganha relevância tendo em vista que, embora todos os Estados-partes da CADH sejam parte da OEA, nem todos os membros da OEA são partes na Convenção Americana (MAZZUOLI, 2021).

A CIDH, criada em 1959, é composta de sete membros eleitos pela Assembleia Geral da OEA. Seus membros, embora nomeados pelos Estados-membros, são independentes e exercem suas funções a título pessoal, de modo a conferir independência e autonomia à CIDH, enquanto órgão intergovernamental. Tem a missão de zelar pela observância dos direitos humanos no continente americano e serve como órgão de consulta da OEA sobre a matéria, assumindo, assim, uma função mais política do que jurídica. Em 1970 passou a ser o principal órgão da OEA. Tem dentre suas atribuições principais o sistema de petições individuais e o relatório anual (MAZZUOLI, 2021; PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Por meio de relatórios de país e os temáticos, a CIDH avalia a situação dos direitos humanos nos Estados e expede recomendações. Além desses relatórios, também existem os relatórios anuais, por meio dos quais a CIDH descreve suas atividades e trata de questões institucionais e administrativas. A CIDH também realiza visitas *in loco*, assim como realiza audiências, que podem ser sobre um caso específico ou temas gerais, e podem contar com representantes dos Estados envolvidos e da sociedade civil (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

A CIDH realiza atividades de promoção, como cursos de capacitação, seminários e eventos diversos, com a participação de representantes governamentais, organizações da sociedade civil e do meio acadêmico, para produzir conhecimento, difundir informações e estimular a cultura de direitos humanos da região (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

As denúncias de violação de direitos humanos são recebidas por meio de petições individuais – qualquer indivíduo, grupo ou organização pode peticionar, independente de o Estado denunciado aceitar a competência do órgão para tal fim. Após a análise preliminar, a CIDH pode determinar ou rejeitar o trâmite da petição. Iniciada a tramitação, será feito o juízo de admissibilidade, oportunidade na qual serão observados alguns requisitos, como o esgotamento dos recursos internos; cumprimento do prazo de seis meses da última decisão no âmbito interno; inexistência de litispendência ou coisa julgada internacional e outros requisitos formais (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

A exigência do esgotamento das vias internas reforça o caráter subsidiário do sistema interamericano, que coloca o Estado como o principal garantidor dos direitos humanos ao priorizar a solução do conflito internamente. Essa regra comporta exceções: quando não houver recurso efetivo à disposição da vítima; a vítima não tiver acesso ao recurso disponível e quando houver demora injustificada da decisão sobre o caso (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Admitida a petição, será analisado o mérito, mas antes de decidir, a CIDH faculta às partes a oportunidade de solucionar o caso de forma consensual. Inexistindo solução amigável, a CIDH fará o julgamento em sessão cuja discussão e voltação é confidencial. Concluindo que houve violação de direitos humanos, a CIDH envia um informe preliminar confidencial ao Estado infrator, para que cumpra as recomendações. Não sendo cumpridas as recomendações, a CIDH elabora um informe definitivo, público, com o relatório, análise do caso e recomendações, e que será enviado à Assembleia Geral da OEA no relatório anual, e também pode adotar medidas de acompanhamento das soluções amistosas e dos informes definitivos. No caso dos Estados que reconhecem a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a CIDH pode encaminhar o caso direto à Corte, em vez de elaborar o informe definitivo, no caso de descumprimento das recomendações do informe preliminar (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Em situações graves e urgentes, que apresentem risco de dano irreparável, a CIDH pode conceder medidas cautelares para evitar tais danos ou o perecimento do direito. Também pode analisar petições interestatais, mas somente no caso de ambos os estados reconhecerem tal competência da CIDH (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Em que pese a importância da CIDH na proteção regional aos direitos humanos, sua atuação recebe críticas no sentido de que, ao realizar o juízo de admissibilidade das solicitações, acaba fazendo o direcionamento de alguns temas para encaminhar à Corte, favorecendo

questões mais abrangentes e de maior repercussão, enquanto casos individuais de caráter mais pontual não recebem a mesma atenção (MAZZUOLI, 2021).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por sua vez, é o órgão jurisdicional do sistema interamericano, é um tribunal interamericano com função de supervisionar o cumprimento da CADH e competência para condenar os Estados-partes da Convenção Americana. Não faz parte da OEA e foi criada em 1978, sendo que entrou em funcionamento em 1982 e proferiu sua primeira sentença em 1987. É uma Corte composta por 7 juízes eleitos pelos Estados-partes da CADH na Assembleia Geral da OEA, os quais exercem a função a título pessoal, de modo a conferir autonomia e independência à Corte (MAZZUOLI, 2021; PIOVESAN; CRUZ, 2021).

A Corte Interamericana possui tanto competência consultiva, que implica em responder a consultas requeridas pela CIDH, pelos Estados-membros da OEA ou por órgãos da OEA, como competência contenciosa – julgamento de ações onde se discute a responsabilidade internacional de um Estado por violação da CADH. A competência contenciosa, no entanto, somente se aplica aos Estados-partes que a tenham reconhecido, visto se tratar de reconhecimento facultativo. Somente a competência consultiva decorre automaticamente da ratificação da CADH (MAZZUOLI, 2021; PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Indivíduos e instituições privadas não possuem capacidade postulatória diante da Corte Interamericana, entretanto, a CIDH pode atuar como substituta processual dessas pessoas, uma vez que cabe a ela encaminhar as solicitações individuais que tenham sido admitidas por seu juízo de admissibilidade (MAZZUOLI, 2021).

Antes de analisar o mérito de um caso, a Corte irá analisar as exceções preliminares em razão da matéria; da pessoa; do local e a temporal, bem como o esgotamento das vias domésticas. O Estado pode, ainda, reconhecer sua responsabilidade ou pode, ainda, negociar uma solução amistosa com a outra parte. (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Quanto às decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, estas fazem coisa julgada, são definitivas e irrecorríveis. Vale esclarecer que a sentença faz coisa julgada somente entre as partes, no entanto, ela deve servir como parâmetro interpretativo para os demais Estados sujeitos ao sistema interamericano (MAZZUOLI, 2021; PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Uma vez confirmada a violação à CADH, o dano deverá ser reparado, sendo devida a indenização, conforme o caso. Assim, surge ao Estado condenado a obrigação de indenizar a vítima, investigar a violação e punir os responsáveis pela violação. Ressalte-se, também, que a Corte pode reconhecer violações à CADH que não tenham sido alegadas pela CIDH. Além

disso, a Corte pode realizar a supervisão do cumprimento da sentença, esta de caráter internacional, o que implica dizer que não precisa se submeter ao processo de homologação doméstico, como no caso das sentenças estrangeiras (MAZZUOLI, 2021).

Nos casos graves, urgentes e que apresentem risco de dano irreparável, a Corte pode conceder medidas provisórias, as quais também podem ser concedidas no caso de descumprimento ou inefetividade das medidas cautelares aplicadas pela CIDH, a requerimento desta (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

A Assembleia Geral da OEA, por outro lado, tem sofrido críticas em relação à sua tímida atuação na cobrança do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana (MAZZUOLI, 2021).

3.2.3 A proteção dos Direitos Humanos no Mercosul

Os Direitos Humanos também gozam de proteção no âmbito do Mercosul, mesmo que de forma ainda embrionária, ressaltando o fato de que a proteção dos direitos humanos como condição para uma integração regional completa e efetiva apenas surgiu recentemente, e não era uma preocupação do bloco quando de sua formação, sendo que, atualmente, a proteção dos direitos humanos tem importância tanto no cenário externo, junto a outros países e blocos, como internamente, em cada país (MAZZUOLI, 2021).

O Mercosul – Mercado Comum do Sul – é o instrumento pelo qual se promove a integração entre Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Foi instituído no ano de 1991 por meio do Tratado de Assunção (ao qual a Venezuela aderiu somente no ano de 2012) com o objetivo de permitir a integração econômica destes países e o crescimento econômico da região (MOURA, 2018).

A estrutura institucional do Mercosul, desenvolvida pelo Protocolo de Ouro Preto de 1994, é composta de vários órgãos, sejam representativos, jurisdicionais, consultivos, deliberativos, e seu órgão superior é o Conselho Mercado Comum, o qual emite decisões obrigatórias, após a deliberação unânime dos Estados membros. As normas e decisões do Mercosul, apesar do caráter obrigatório que possuem, somente passam a produzir eficácia nos Estados-Partes após devidamente internalizadas em seus ordenamentos, por meio de seus procedimentos próprios. Com isto, busca-se a “vigência simultânea” das normas do Mercosul em cada um dos países (MOURA, 2018).

Um dos instrumentos de proteção dos direitos humanos no Mercosul é o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, de 1988, conhecido como a Carta Democrática do Mercosul. De acordo com este instrumento, o Estado-parte pode ser suspenso de suas atividades no Mercosul quando houver rompimento da ordem democrática, até que esta seja restabelecida. Este Protocolo, no entanto, deve ser substituído pelo Protocolo de Montevidéu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul, de 2011, o que somente ocorrerá quando ratificado por todos os Estados-partes, além da Bolívia e do Chile, o que ainda não ocorreu (MAZZUOLI, 2021).

Outro instrumento relevante é o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos no Mercosul, de 2005, que é o primeiro tratado internacional específico sobre direitos humanos no bloco e confere proteção às pessoas sob jurisdição de algum dos Estados, tornando, assim, a proteção dos direitos humanos uma das bases para o processo de integração regional. Dessa forma, o Mercosul deve assentar suas bases sobre a democracia, o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e às liberdades individuais. Os Estados que violarem tal Protocolo podem sofrer como sanção a suspensão de suas atividades no Mercosul (MAZZUOLI, 2021).

Para garantir a operacionalização de tais instrumentos foi criado o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos – IPPDH, no ano de 2009, que tem a função de acompanhar o desenvolvimento de políticas públicas, prestar assistência técnica e realizar estudos e investigações sobre direitos humanos. A partir desse órgão surge a proposta de construção da Infraestrutura para Proteção e Promoção dos Direitos Humanos no Mercosul, o primeiro projeto regional em matéria de direitos humanos, com a finalidade de consolidar o comprometimento do Mercosul com a memória, a verdade a justiça (MAZZUOLI, 2021).

3.2.4 Os direitos humanos de migrantes e refugiados no Sistema Internacional de Direitos Humanos

Os direitos humanos dos migrantes e refugiados gozam de proteção pelo direito internacional. As principais organizações de proteção dos direitos dos migrantes e refugiados, vinculados às Nações Unidas são a Organização Internacional para as Migrações – OIM e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR.

O ACNUR foi criado no ano de 1950, no âmbito do sistema global, com a missão de promover a efetivação dos direitos dos refugiados, em uma atuação “humanitária e apolítica”.

É um órgão subsidiário da ONU, que atua de forma independente, embora siga as diretrizes da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social da ONU, e é representado por um Alto Comissário, que atua vinculado diretamente ao Secretário Geral da ONU (JUBILUT, 2007).

A proteção conferida pelo ACNUR não se limita a refugiados ou solicitantes de refúgio, mas a todos os deslocados de "interesse do ACNUR", como apátridas, migrantes forçados etc e se estabelece em três estratégias: a integração local; a repatriação voluntária e o reassentamento, este último entendido como a transferência do refugiado a um terceiro Estado que seja mais adequado às suas necessidades (JUBILUT, 2007).

No plano global, a proteção dos refugiados se dá pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, bem como de seu Protocolo de 1967. O instrumento de 1951 traz um conceito limitado no tempo e no espaço, uma vez que considera refugiado somente as vítimas da Segunda Guerra Mundial. O Protocolo de 1967, por sua vez, retira tais limites e traz a seguinte definição:

> [...] a pessoa que, temendo ser perseguida por motivo 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, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Pode-se afirmar, assim, que o conceito de refugiado possui como elementos essenciais o fundado temor de perseguição – por qualquer dos cinco motivos elencados –, e a extraterritorialidade. Por meio de outros documentos regionais, um no âmbito do sistema africano e outro no sistema interamericano, se passou a considerar outros motivos para o deslocamento, ampliando, assim, o conceito de refugiado. Mas é importante ressaltar que, no plano global, o conceito de refugiado vigente é o previsto na Convenção de 1951 com a alteração promovida pelo Protocolo de 1967. De acordo com estes instrumentos, todos aqueles formalmente reconhecidos como refugiados passam a ter a garantia de todos os direitos de um cidadão, assim como os deveres de um estrangeiro no local aonde está refugiado (MAZZUOLI, 2021).

Outro documento importante sobre a matéria é a Declaração de Nova York para Refugiados e os Migrantes, de 2016, conhecido como o Pacto Global sobre Refugiados e Migrantes, que foi adotado em Assembleia Geral da ONU e surgiu com a missão de complementar e suprir falhas do sistema de proteção aos direitos dos migrantes e refugiados, tendo em vista as dinâmicas migratórias recentes, que exigem normas condizentes com as respectivas complexidades. Tal Declaração, dotada de caráter não vinculante, traz obrigações

referentes a migrantes e refugiados, conjuntamente, assim como traz disposições relativas somente a migrantes e outras somente a refugiados (MAZZUOLI, 2021).

É importante registrar que poucos representantes dos Estados-membros da Assembleia Geral não aderiram ao Pacto Global sobre Refugiados e Migrantes. O Brasil, que havia aderido ao Pacto em dezembro de 2018, teve sua adesão revogada no início de 2019, em um dos primeiros atos do Presidente da República, àquela época, recém eleito, sob o argumento de que o Brasil tem soberania para decidir sobre a recepção ou não de migrantes[19], demonstrando a hostilidade do novo governo à política migratória de cunho humanitário.

Com base nos instrumentos protetivos do sistema interamericano, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por provocação do Estado Mexicano a respeito da forma discriminatória que os Estados Unidos tratam os imigrantes indocumentados, que são, em maioria, mexicanos, reafirmou a obrigação dos Estados em garantir os direitos fundamentais dos imigrantes com base nos princípios da igualdade e não discriminação e no respeito à condição do ser humano, enquanto *jus cogens*, assim, todos os atos jurídicos que violem tais princípios, uma vez que são normas imperativas do direito internacional, oponíveis a todo Estado (seja parte ou não em algum tratado internacional) ou particular, serão declarados nulos (LANDA, 2019).

Por outro lado, a Corte IDH afirma que os Estados podem estabelecer distinções entre imigrantes e nacionais e entre os migrantes de acordo com a situação documental, desde que fundadas em critérios objetivos, razoáveis e proporcionais, e que não violem os direitos humanos, como explica César Landa:

> En este sentido, cabe la posibilidad que el Estado tome acciones legales en contra de los migrantes irregulares, como deportarlos a sus países de origen si así lo deciden los tribunales. Sin embargo, es inaceptable realizar este tipo de acciones sin respetar el derecho al debido proceso, en particular el derecho de defensa para argumentar su caso ante las cortes nacionales competentes, pues de lo contrario se estaría violando las garantías mínimas del debido proceso y el respeto a la dignidad humana de los extranjeros.
> Por otra parte, la Corte IDH considera, válidamente, que la condición de irregularidad no puede anular los derechos humanos inherentes a la condición del trabajador, pues estos derechos son consecuencia de la relación laboral existente. Por más que la persona esté en el país de manera irregular, esta situación no amerita o justifica tratos que atenten contra la dignidad de la persona. Por ello, no es justificable la contratación con condiciones laborales menos favorables frente a terceros que sí cuentan con una situación jurídica estable, sean nacionales u otros extranjeros. (2019, p. 182–183)

[19] Agência Brasil: **Bolsonaro confirma revogação da adesão ao Pacto Global para Migração**. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-01/bolsonaro-confirma-revogacao-da-adesao-ao-pacto-global-para-migracao. Acesso em: 11 nov 2021.

Já em consulta formulada pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, sobre o deslocamento transnacional de crianças, por motivos diversos, sobretudo por razões críticas (humanitárias, econômicas, conflitos internos, desastres naturais, violência doméstica etc.) a Corte IDH estabeleceu que a proteção dos migrantes compreende: a) a proteção aos solicitantes de asilo e refúgio com fundamento nos tratados internacionais e normas internas; b) a proteção aos solicitantes de asilo e refúgio de acordo com as definições da Declaração de Cartagena; c) a proteção ao ingresso no país de acolhida e garantia da não devolução; d) a proteção aos apátridas de acordo com as normas internacionais pertinentes. Especificamente sobre as crianças, a Corte IDH estabeleceu quatro princípios decorrentes da Convenção Sobre os Direitos da Criança, que devem orientar a proteção integral: a) princípio da não discriminação; b) princípio do interesse superior da criança; c) princípio do respeito ao direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento e; d) princípio do respeito à opinião da criança em todo procedimento que o afete, de modo a garantir sua participação (LANDA, 2019).

A Corte IDH reafirma a necessidade de especial proteção a migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, vítimas de tráfico de pessoas e deslocados internos, por serem considerados pessoas em situação de vulnerabilidade. Com base nesse entendimento, a Corte IDH emitiu uma Resolução sobre o fluxo migratório venezuelano, recomendando aos Estados: a) o reconhecimento da condição de refugiado a tais migrantes, com base na Declaração de Cartagena; b) a adoção de soluções em comum para a proteção dos migrantes venezuelanos; c) o respeito ao princípio da não devolução; d) a não criminalização de venezuelanos e a implementação de medidas contra a discriminação e xenofobia. Com esta Resolução, César Landa (2019) conclui que a Corte IDH busca uma resposta regional e internacional garantidora dos direitos humanos, fundada na "responsabilidade compartilhada".

No âmbito do Mercosul, é importante observar que o processo de integração do bloco vai além do aspecto meramente econômico e busca, também, uma integração social que respeite as diversidades locais e diminua as desigualdades regionais, fundada na proteção aos direitos humanos dos nacionais dos Estados-Partes (MOURA, 2018). A questão migratória, no entanto, não era um ponto relevante quando da criação do Mercosul, uma vez que o objetivo do organismo era estabelecer um mercado comum com livre comércio e circulação de bens e serviços, razão pela qual não havia uma perspectiva social a ser debatida (COSTA; VIEIRA, 2020; MENDES, 2016).

Com o avanço da integração regional foi-se percebendo, em um primeiro momento, a necessidade de dar maior atenção aos trabalhadores que se deslocavam entre os países

membros, realidade que passou a se modificar com o Acordo Multilateral de Seguridade Social, de 1997 e a Declaração Sociolaboral do Mercosul, de 1998 que garantem aos trabalhadores migrantes oriundos dos países do bloco os mesmos benefícios previdenciários e regime trabalhista aplicável aos nacionais (MENDES, 2016).

Vale registrar que neste período os países da América Latina passaram a adotar uma orientação mais humanitária (MUSSO, 2019; NIÑO, 2018) no trato da questão migratória, em maior ou menor medida, em contraponto às políticas migratórias restritivas da Europa e América do Norte, e também em decorrência do processo de redemocratização e integração regional (GANDINI; ROSAS; LOZANO-ASCENCIO, 2020).

Avançando na discussão, o Mercosul criou outros instrumentos relativos à liberdade de trânsito, residência e trabalho para nacionais dos Estados parte, no entanto jamais se desenvolveu um instrumento normativo único capaz de regular migração no âmbito do Mercosul, de modo que cabe a cada país a edição de suas leis e políticas próprias com requisitos burocráticos distintos (AMORIM; SILVA; CORREIA, 2019; COSTA; VIEIRA, 2020; MENDES, 2016; MUSSO, 2019; NIÑO, 2018).

Dentre as normas do Mercosul a respeito de migração pode-se mencionar a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios, de 2004, que considera o direito de migrar como um direito humano, além da Declaração do Rio de Janeiro sobre a Instituição do Refúgio, de 2000, na qual se afirma o dever dos Estados membros em acolher refugiados, nos termos do Estatuto dos Refugiados. Também vale destacar o Foro Especializado Migratório (FEM), que tem a função de realizar estudos sobre a temática migratória (COSTA; VIEIRA, 2020).

Existem, ainda, os Acordos de Residência para nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia, Chile, Equador e Peru (MERCOSUL, 2009), que permitem que nacionais destes países possam circular livremente e estabelecerem-se em quaisquer deles comprovando apenas a nacionalidade por meio de um documento de identificação. Além disso, os migrantes que já se encontram no país receptor podem solicitar a residência independente do *status* migratório e sem aplicação de sanções para os que estão em situação de irregularidade (COSTA; VIEIRA, 2020).

Nesse cenário surge a ideia de consolidar uma cidadania regional, baseada no fundamento de que a cidadania comunitária "reduz as diferenças, realiza formas de sinergia e favorece, assim, o reconhecimento dos direitos humanos e a criação de outros direitos de participação, econômicos e sociais para os cidadãos latino-americanos no Mercosul" (MOURA, 2018).

O ideal de uma cidadania comunitária pode ser percebido por meio de alguns instrumentos normativos do Mercosul, a exemplo dos Acordos sobre migração e residência, uma vez que a livre circulação e a residência constituem um sentimento de pertencimento comunitário que antecede a própria cidadania. Vê-se, assim, um interesse de integração mais profundo, que vai além da facilitação da transposição de fronteiras e é direcionado a qualquer nacional dos Estados-Partes, e não apenas a trabalhadores, e que mostra uma noção mais protetiva dos direitos das pessoas, na medida em que restringe as situações de migração irregular e a vulnerabilidade do migrante em tal condição, além de facilitar sua integração de forma adequada (MOURA, 2018).

Apesar dos avanços no sentido do estabelecimento de uma cidadania regional mercosulina, o contexto institucional do Mercosul, no sentido de se tratar de uma estrutura organizacional intergovernamental, com necessidade de incorporação das normas no ordenamento interno, e existência de controle de fronteiras mesmo para os nacionais dos Estados-Partes, faz perceber que a facilitação de residência ainda não implica em uma livre circulação entre os países enquanto um autêntico direito de cidadania (MOURA, 2018).

O Plano de Ação para conformar o Estatuto da Cidadania do Mercosul, o qual foi desenvolvido em 2010, previu a criação progressiva do Estatuto da Cidadania do Mercosul, com a adoção do conceito de "Cidadão do Mercosul", e estabeleceu um cronograma de trabalho para tornar o plano efetivo no prazo de 10 anos, ou seja, até o ano 2021, o que não ocorreu até o momento. Os objetivos a serem alcançados, a partir de tal Plano de Ação, implicam não somente na livre circulação, mas a paridade de direitos civis, sociais, culturais e econômicos entre os nacionais dos Estados-Partes (MOURA, 2018).

3.3 Migrações mistas, deslocamentos forçados e refúgio: quem é o migrante venezuelano?

São vários os motivos que levam os venezuelanos a deixarem o país, e embora atualmente seja inquestionável a situação de crise humanitária, quando iniciaram os primeiros deslocamentos em massa muito se discutiu sobre se seria adequado considerar estes migrantes como refugiados.

O conceito de refugiado surge em 1921 com o Alto Comissariado para os Refugiados Russos ao tratar da proteção de pessoas em situação de especial desamparo no país em que são nacionais. Com o tempo, a ideia de refugiado foi melhorada e atualizada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, Estatuto dos Refugiados em 1951 e seu protocolo Adicional de 1967, e , por fim, com a Declaração de Cartagena de 1984 (MESSIAS, 2016).

O Estatuto dos Refugiados de 1951, incorporado ao ordenamento brasileiro pelo Decreto nº 50.215/61, traz o conceito tradicional de refugiado, sendo assim considerada a pessoa que migra temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas:

> Art. 1º - Definição do termo "refugiado"
> A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: [...]
> 2) Que, em conseqüência 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 conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.
> B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou
> b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures"

Vale notar que a redação original do Estatuto dos Refugiados de 1951 traz uma limitação temporária e outra espacial na definição de refugiado: são assim considerados aqueles que tenham sofrido perseguição por um dos motivos ali elencados, desde que em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e desde que tenham ocorrido na "Europa ou alhures". Assim, o termo refugiado se referia às pessoas perseguidas em razão da Segunda Guerra Mundial. O Protocolo de 1967 do Estatuto dos Refugiados, no entanto, promoveu uma alteração neste conceito, retirando as limitações geográficas e temporais. É este o conceito tradicional vigente atualmente.

Apesar de uma parte dos migrantes venezuelanos alegar que o motivo do deslocamento decorre de perseguição política, ainda corresponde a uma fração muito pequena dos deslocados, assim, a maioria destes migrantes não se enquadra nesta definição (DELGADO, 2019; JAROCHINSKI SILVA; ABRAHÃO, 2019; JURADO; REI, 2020; PACÍFICO; SILVA, 2019).

Um outro conceito que vale ser apresentado, é o que consta da Convenção da Organização de Unidade Africana, do ano de 1969, que amplia a definição tradicional do Estatuto dos Refugiados, ao incluir, dentre os motivos para a migração, a agressão, ocupação externa, dominação estrangeira, ou grave perturbação da ordem pública:

> Artigo I - Definição do termo Refugiado
> 1 - Para fins da presente Convenção, o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio,

> não queira requerer a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar.
> 2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

No ano de 1984 foi publicada a Declaração de Cartagena, decorrente das discussões realizadas no Colóquio sobre Asilo e Proteção Internacional de Refugiados na América Latina, ocorrido no México e que contou com a participação de diversos países da América Central e do Sul. Através deste instrumento, o conceito de refugiado adquiriu novos critérios, decorrentes das peculiaridades locais, e passou a ser o norte das políticas migratórias a serem desenvolvidas na região:

> Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se torna necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Este instrumento adicionou como elementos para a definição de refugiado, em inovação ao conceito já ampliado pela Convenção Africana, a violência generalizada e a violação maciça dos direitos humanos. A Lei nº 9.474/97 (BRASIL, 1997), que regulamenta o Estatuto dos Refugiados no Brasil, por sua vez, traz uma definição mais ampla de refugiado, inspirada na Declaração de Cartagena de 1984:

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

Enquanto os dois primeiros incisos apresentam o conceito tradicional previsto no Estatuto dos Refugiados de 1951, o inciso III acrescenta a “grave e generalizada violação de direitos humanos” como causa para reconhecimento da condição de refugiado do migrante. Tal

expressão, no entanto, devido a sua abrangência e por não conter critérios objetivos, suscita algumas controvérsias. A esse respeito, vale citar:

> Tal critério é dotado de flexibilidade (ainda maior do que a presente na definição de pertencimento a grupo social) e busca possibilitar a correção das limitações dos documentos internacionais sobre refugiados por meio de uma maior aproximação com o campo de abrangência do Direito Internacional dos Direitos Humanos.
> Ademais, com a adoção desse critério verifica-se a passagem de um foco na situação de perseguição individual para a situação objetiva no país de origem, analisando-se, assim, a proteção dos direitos humanos de forma mais ampliada.
> A partir dessa ampliação a violação de quaisquer direitos humanos, e não somente dos direitos consagrados como civis e políticos, retomando a indivisibilidade dos direitos humanos, pode ensejar a proteção de alguém na condição de refugiado, assegurando-se, de tal modo, o efetivo gozo dos direitos humanos pelos indivíduos. (JUBILUT, 2007, p. 135)

De acordo com os precedentes do Conselho Nacional para Refugiados (CONARE) – órgão responsável pelo julgamento dos pedidos de reconhecimento de refúgio no Brasil –, será reconhecida a condição de refugiado por esta razão quando não se identifique o Estado Democrático de Direito no país em questão; quando o país estiver em guerra interna ou externa, e quando a comunidade internacional reconhecer naquele país a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Talvez pela dificuldade de se identificar alguns destes requisitos, notadamente a situação de guerra, o Estado brasileiro tenha relutado em reconhecer os migrantes venezuelanos como refugiados, de acordo com o inciso III da Lei nº 9.474/97 (JAROCHINSKI SILVA; ABRAHÃO, 2019).

Como visto, o conceito tradicional de refugiado sofreu algumas adaptações no decorrer da história, tendo em vista o surgimento de novas dinâmicas migratórias (JURADO; REI, 2020), e outros conceitos, como de migrações mistas, migração de crise, migração por sobrevivência, refugiado econômico, dentre outras denominações que merecem atenção.

O conceito de migração mista está relacionado à diversidade de razões e motivos que levam as pessoas a se deslocarem, em um mesmo fluxo migratório. Assim, em um mesmo contexto de deslocamento em massa é possível identificar refugiados, não refugiados, solicitantes de asilo etc.

Já a migração forçada, por vezes chamada de migração por sobrevivência, diz respeito a uma categoria de pessoas que sente sua existência ameaçada em decorrência da falência do Estado, o qual se encontra diante de um colapso político e econômico e, também, social, apesar de vivenciar um momento de paz e, por esta razão, as pessoas se veem forçadas a abandonar o próprio país (DELGADO, 2019). Jarochinski Silva e Abrahão identificam alguns elementos da migração por sobrevivência:

> Primeiro, as pessoas estão “fora do seu país de origem”. Isso é importante porque implica que as pessoas tenham acesso à comunidade internacional, e a comunidade internacional tem acesso a eles. Em segundo lugar, eles enfrentam “uma ameaça existencial”, isto não precisa ser deduzido ao direito literal à vida, mas inclui os elementos centrais da dignidade humana, e pode ser fundamentada eticamente ou legalmente através da noção de "direitos básicos", isto é, diretos mínimos sem o qual nenhum outro direito pode ser feliz. Em terceiro lugar, a questão dos direitos básicos: liberdade básica, segurança básica e subsistência básica (divisão de Shue) (SHUE *apud* BETTS, 2012). (JAROCHINSKI SILVA; ABRAHÃO, 2019, p. 261)

Também vale pontuar o conceito de “migração de crise”, relacionado a todos os deslocados, mesmo os internos, que migram em um contexto de ameaça à vida, segurança, saúde, integridade física, subsistência, ou seja, alguém que esteja fugindo de uma crise humanitária (MOREIRA; SALA, 2018).

Vale citar, ainda, os “refugiados econômicos”, que não se confundem com os “migrantes econômicos”, uma vez que estes migram unicamente com a finalidade de obter melhor condição de vida em outro país, um emprego melhor, um salário melhor, sem que haja, contudo, uma grave ameaça à própria subsistência no país de origem, há aí o caráter volitivo da migração. O “refugiado econômico”, por outro lado, vê-se obrigado a deixar o país por ter sua subsistência e sobrevivência completamente ameaçadas (JURADO; REI, 2020). O conceito de “refugiado econômico” também pode ser identificado sob a denominação de “migração por sobrevivência”(DELGADO, 2019; JAROCHINSKI SILVA; ABRAHÃO, 2019; MOREIRA; SALA, 2018) e “migração forçada” (PACÍFICO; SILVA, 2019; SPADA; PERUZZO, 2020).

Como pontuado por Spada e Peruzzo (2020), apesar das distinções que a teoria faz destes conceitos, na prática, esta divisão não se mantém, uma vez que as razões da migração possuem origens políticas e econômicas similares em todos os casos, o que faz com que muitos destes migrantes sejam reconhecidos como refugiados.

Nesse contexto, reconhecer os migrantes venezuelanos como refugiados traz implicações importantes para a tutela de seus direitos, de acordo com as normas do Estado brasileiro, uma vez que, assim reconhecidos, poderão seguir um procedimento simplificado e menos burocrático para a regularização no país, e poderão gozar dos direitos decorrentes da condição de refugiados desde a solicitação, sem precisar aguardar a decisão final do pedido, dentre os quais a concessão de residência provisória, emissão de carteira de trabalho, acesso ao SUS e assistência social, dentre outros direitos sociais (COSTA; VIEIRA, 2020).

Ainda em relação ao caso venezuelano, em específico, foi firmada a Declaração sobre a situação da República Bolivariana da Venezuela na 50ª Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados, no ano de 2017 e, de acordo com tal documento, os Estados

signatários manifestavam preocupação com a situação de "crise política, econômica e humanitária" na Venezuela, reconheciam a situação de ruptura democrática naquele país e faziam um apelo para que o diálogo e a solução pacífica para os conflitos fossem alcançados pelos próprios venezuelanos (MERCOSUL, 2017). Com base nesse documento, o Estado brasileiro reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na Venezuela, através do Decreto nº 9.285/18.

Em 2019, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), por meio da Nota Técnica nº 3/2019 (CONARE, 2019a), reconheceu a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, de acordo com as diretrizes da Declaração de Cartagena de 1984, permitindo que os migrantes venezuelanos fossem reconhecidos como refugiados e recomendando a adoção de procedimentos simplificados para o reconhecimento da condição de refugiado e todas as demais facilidades decorrentes deste reconhecimento.

Dentre os critérios previstos na Declaração de Cartagena, o CONARE destacou a violência generalizada; os conflitos internos – pela atuação de grupos paramilitares e forças não estatais; a violação maciça de direitos humanos – decorrente da crise de abastecimento que levou à escassez de alimentos, medicamentos e precarização da saúde, educação e trabalho e, também, a grave perturbação da ordem pública – através de atos tendentes à violação à separação dos poderes; violação à liberdade de expressão; violação de direitos humanos por agentes de Estado e declaração de estado de emergência. E assim foi concluída a orientação do CONARE:

> 10.1. Diante da extensa pesquisa de país de origem, analisada à luz dos critérios de Cartagena, reconhecidos pela comunidade internacional, considero
> que a Venezuela apresenta grave diagnóstico institucional com múltiplas violações dos direitos humanos e, com fulcro no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474/97, submeto à apreciação do Comitê Nacional para os Refugiados que reconheça a situação e Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos em todo o território da Venezuela, com base nos critérios inspirados na Declaração de Cartagena, bem como ouvida a consideração do MRE.
> Para tanto, recomendo ao Comitê Nacional para os Refugiados:
> 1. Adotar procedimentos simplificados para a tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refugiado de nacionais venezuelanos;
> 2. Que seja mantida a indispensabilidade de entrevista de elegibilidade, devendo esta ocorrer ainda que de maneira simplificada;
> 3. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de excludentes, com base no art. 3º da Lei nº 9.474/97. Sobre este ponto, mister recordar também que a nota de orientação do Acnur reconhece que a condição de refugiado conforme Cartagena não se aplicaria a membros de colectivos e megabandas, entre outros grupos de guerrilha urbana, bem como membros de grupos criminosos organizados e pessoas que se beneficiam materialmente das circunstâncias na Venezuela;
> 4. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de óbices, por parte de qualquer instituição ou de indivíduo;
> 5. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de permanência em território nacional, inclusive podendo ser provada por meio de entrevista complementar; e

> 6. Por fim, considerando as mudanças no contexto interno do país, sugere-se que a atualização da decisão seja feita, no mínimo, após transcorridos 12 meses, a contar da data de decisão inicial pelo Comitê Nacional para os Refugiados, com a ressalva de que pode ser feita a qualquer momento caso haja mudança no contexto fático do país. (CONARE, 2019a)

De acordo com dados da 5ª edição do relatório Refúgio em Números (SILVA *et al.*, 2020), foram apresentadas mais de 30 mil solicitações de refúgio no ano de 2019, destas, mais de 21 mil foram deferidas e desse total, mais de 97% eram de venezuelanos. Das mais de 20 mil concessões de refúgio no ano de 2019 (dentre solicitações recentes e antigas), 88% foram deferidas com base na "grave e generalizada violação de direitos humanos". Já no ano seguinte, foram recebidas mais de 17 mil solicitações de refúgio de venezuelanos, porém foram apreciadas mais de 46 mil solicitações também desta nacionalidade, das quais foram deferidas mais de 24 mil, o que corresponde a 52% de todas as solicitações apreciadas (SILVA *et al.*, 2021).

Assim, é evidente o impacto da Nota Técnica nº 03/2019 do CONARE nas decisões sobre as solicitações de refúgio de venezuelanos. Como se observa na tabela abaixo[20], a fundamentação referente à grave e generalizada violação de Direitos Humanos (GGVDH) é a utilizada para a quase totalidade das solicitações de refúgio deferidas aos venezuelanos.

País	Fundamentação									
	Total	Apatridia c/c refúgio	GGVDH	Grupo social	Nacionalidade	Opinião política	Raça	Religião	Outros	Não especificado
Total	**51.398**	**9**	**48.142**	**183**	**22**	**271**	**21**	**66**	**81**	**2.603**
VENEZUELA	44.745	-	44.663	x	-	46	-	-	-	x
SÍRIA	3.392	-	3.392	-	-	-	-	-	-	-
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO	789	-	-	24	x	36	-	x	x	719
LÍBANO	368	-	x	x	-	x	-	-	-	364
PAQUISTÃO	269	-	x	25	-	x	-	18	x	216
ESTADO DA PALESTINA	256	-	33	x	19	x	-	x	x	198
COLÔMBIA	209	-	-	x	-	-	-	-	x	206
CUBA	198	-	-	13	-	147	-	-	10	x
MALI	130	-	x	x	-	-	-	-	x	124
IRAQUE	103	-	30	x	-	x	-	x	x	64
NIGÉRIA	100	-	-	x	-	-	-	x	-	88
OUTROS PAÍSES	839	x	21	97	x	31	21	37	54	567

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CG-CONARE/MJSP), 2011 - 2020.
Notas: (-) Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento;
(x) Dado numérico omitido a fim de evitar a individualização da informação;

Figura 4 - Solicitações de refúgio deferidas pelo CONARE por fundamentação

[20] Tabela referente ao número de refugiados, por fundamentação aplicada ao ato de deferimento do refúgio, segundo país de nacionalidade ou de residência habitual, entre os anos 2011-2020, extraída da 6ª edição do Relatório Refúgio em Números.

Assim, mesmo com a intensificação do fluxo migratório venezuelano ao Brasil desde 2017, somente em 2019 foi reconhecida a grave e generalizada violação de direitos humanos naquele país, o que leva à conclusão de que o governo brasileiro, ao negar tal reconhecimento por tanto tempo, acabou por negar aos refugiados venezuelanos o direito a um acolhimento adequado e contribuiu para a ocorrência de diversas violações aos direitos humanos de muitos destes refugiados, tendo em vista a precariedade das condições em que muitos deles permaneceram enquanto aguardavam a regularização no país.

4 MARCO MIGRATÓRIO BRASILEIRO E GOVERNANÇA MIGRATÓRIA

4.1 O Estatuto do estrangeiro e a nova lei de migração

A política migratória brasileira sempre foi fundada nos princípios da soberania nacional e utilitarismo econômico, de modo que o estrangeiro era visto como uma ameaça ao país e a facilitação da entrada e permanência de imigrantes somente era possível caso houvesse algum interesse nacional. Este era o espírito do Estatuto do Estrangeiro, em vigor desde 1980, ou seja, desde o período da ditadura militar, mas que não refletia somente os ideais da época, mas uma política migratória de muitos anos, que sempre valorizou a segurança nacional (DUPAS; BOTELHO, 2017).

A formação social, econômica e cultural brasileira guarda relação estreita com a migração, desde a vinda dos portugueses para colonização e exploração; dos africanos escravizados; de alemães, italianos, espanhóis, asiáticos para substituir a mão de obra escrava africana pós abolição da escravidão, com destaque para a participação efetiva dos governos no incentivo à escravidão e exploração de trabalhadores imigrantes, o que ocorreu até a década de 1930 (DE OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020).

A partir do governo Vargas, na década de 1930, percebe-se uma mudança na política migratória brasileira, com o fim do incentivo à migração laboral e a adoção de uma política restritiva à imigração, ao passo em que se adensava a preferência pelo trabalhador nacional. Esta mudança de perfil migratório no Brasil contribuiu com a diminuição na quantidade de imigrantes no país. Enquanto no início do século XX a população do país contava com, aproximadamente, 6% de imigrantes internacionais, no final do mesmo século este percentual correspondia a 0,38%, devido, também, ao movimento de emigração de brasileiros afetados pela crise econômica das décadas de 1980 e 1990 (DE OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020).

A legislação migratória brasileira sempre acompanhou o “sentimento” da época e, por tal motivo, percebe-se uma legislação voltada para as questões trabalhistas. Além disso, é importante observar como no período da ditadura militar da segunda metade do século XX, as normas referentes à questão migratória traziam seu fundamento no interesse e na segurança nacional.

A defesa da soberania nacional, enquanto política migratória, foi responsável por seu caráter excludente, uma vez que, com base na necessidade de manutenção da ordem e da paz, eram selecionados aqueles migrantes desejáveis e excluídos os indesejáveis, de acordo com

critérios econômicos, técnico-profissionais ou físicos. Assim, nunca houve a proteção a estrangeiro, pelo contrário, o que se protegia era a nação, e aquele estaria subordinado à discricionariedade estatal (DUPAS; BOTELHO, 2017).

Com a redemocratização e o advento da Constituição da República de 1988 já não se fazia mais sentido manter uma legislação restritiva aos migrantes, diante da incompatibilidade com a nova ordem jurídica, mais humanista, o que provocou a pressão dos movimentos sociais por regras compatíveis com a Constituição e levou à apresentação de uma série de projetos de lei com o objetivo de trazer novo regramento à migração. (DE OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020; DUPAS; BOTELHO, 2017).

O Estatuto do estrangeiro, no entanto, apesar de incompatível com os preceitos humanitários da Constituição de 1988, permaneceu em vigor até 2017, quando foi revogado pela nova lei de migração, que inaugurou um novo paradigma na política migratória brasileira, abandonando os ideais de segurança nacional e utilitarismo econômico, em favor de um viés mais humanitário, tratando o migrante como sujeito de direitos, apesar de ter sido sancionada com vários vetos que reduziram os direitos previstos no projeto inicial (DUPAS; BOTELHO, 2017).

É importante observar que neste intervalo entre uma lei e outra, foi-se moldando a política migratória brasileira de acordo com o contexto político que se desenvolvia na época. O Projeto de Lei de Migração de 2013 foi proposto pelo então Senador Aloysio Nunes, que havia sido relator do Projeto de Lei do Refúgio na década de 1990 enquanto Deputado Federal. Neste período também foram concedidas diversas anistias a imigrantes em situação documental irregular; foi realizado um Acordo para regularização migratória entre Brasil e Bolívia em 2005, além do Acordo de Residência do Mercosul de 2009, o que foi possível, também, devido aos governos que possuíam uma ideologia política mais socialmente inclusiva e de integração regional, não apenas no Brasil, mas em alguns países da América do Sul. Como observam Oliveira e Sampaio (2020), estes fatos demonstram que a política migratória brasileira se desenvolvia à base de medidas paliativas, atendendo, por vezes, questões pontuais, tendo em vista uma legislação pouco protetiva aos direitos dos imigrantes.

A deficiência do governo em desenvolver políticas públicas definitivas e eficientes no âmbito da migração abriu espaço para a participação de diversos atores, como a sociedade civil, principalmente por meio de organizações religiosas, mas também contou com centros acadêmicos e movimentos criados pelos próprios migrantes, que passaram a atuar diretamente no acolhimento e integração de migrantes no país. Esses atores já pressionavam por um marco

migratório compatível com a nova ordem jurídica democrática desde 1988 (DE OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020).

A 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), evento de iniciativa da Secretaria Nacional de Justiça – SNJ, mobilizou diversos atores nacionais e internacionais dedicados a dialogar sobre a temática migratória e construir o Plano Nacional de Migrações e Refúgio. Participaram dessa iniciativa migrantes, estudiosos, servidores públicos e diversos atores envolvidos com a questão migratória e de refúgio, inclusive em eventos preparatórios à COMIGRAR, daí a importância da COMIGRAR para a formulação no novo marco migratório (DE OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020).

Vale ressaltar, também, que durante a tramitação do PLS 288/2013 no Congresso Nacional, o Município de São Paulo desenvolvia sua própria regulamentação migratória, impulsionada pelo fato de ser o município brasileiro com a maior quantidade de imigrantes e que, por tal razão, também conta com maior quantidade de entidades envolvidas com o acolhimento de migrantes. As discussões que levaram à elaboração do regramento municipal e o próprio texto, em si, da lei que institui a política municipal para a população migrante, também exerceram influência sobre a formulação da nova lei de migração federal (DE OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020).

Como observam Oliveira e Sampaio (2020), também teve importância para o debate que levou ao novo marco migratório brasileiro, a atuação da Defensoria Pública da União (DPU), do Ministério Público do Trabalho (MPT) e do Ministério Público Federal (MPF) que, a fim de garantir aos migrantes o exercício de seus direitos, bem como impedir as violações a tais direitos, se dedicaram a discutir sobre a temática não apenas por meio da judicialização, mas também promovendo Grupos de Trabalho para desenvolver pesquisas e estudos e capacitar seus membros.

Além dos atores nacionais, os debates para a Nova Lei de Migração também contaram com o envolvimento de alguns atores internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), seja por meio da atuação direta no acompanhamento de migrantes, como por meio de estudos, pesquisas, eventos, parcerias com órgão públicos e, inclusive, articulação política junto a parlamentares diretamente envolvidos com a tramitação do projeto de lei (DE OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020).

O fluxo migratório haitiano, ocorrido após 2010, também teve sua relevância na inclusão da migração na agenda das políticas públicas nacionais. Enquanto um movimento

migratório de crise (o que provocou a implementação do visto humanitário para a regularização desta população), contribuiu para o desenvolvimento de novas soluções, uma vez que a legislação então vigente era restritiva de direitos e criminalizadora, e não apresentava respostas para tal fluxo (DE OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020).

Diante de todo este cenário emergiu uma nova legislação que traz expressamente os princípios da universalidade, que contempla todas as pessoas, sem distinção; da indivisibilidade, segundo o qual os direitos humanos não podem ser fragmentados e da interdependência dos direitos humanos, no sentido de que um princípio depende do outro para atingir a finalidade pretendida, ainda que cada um deles seja autônomo. Esse arcabouço axiológio ainda não garante a efetividade dos direitos dos migrantes, mas facilita o processo de efetivação, o que torna evidente a necessidade da ação estatal como meio de concretização destes direitos (DUPAS; BOTELHO, 2017; GRAJZER, 2020).

Outros princípios e diretrizes que regem a política migratória consagrada na Lei º 13.445/2017 são o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração, importante contribuição que consagra o viés humanitário da nova lei em comparação com o Estatuto do estrangeiro por ela revogado; acolhida humanitária, com a concessão de visto temporário a estrangeiros oriundos de locais onde haja instabilidade institucional, conflitos armados, desastres naturais etc; garantia do direito à reunião familiar; inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil e repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas, dentre outros.

Vale destacar, ainda, o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social. Com base nesse dispositivo, o migrante poderá ter acesso a serviços como os dos Centros de Referência e Assistência Social – CRAS dos Municípios; realizar cadastro no CadÚnico para acessar os programas assistenciais do governo federal, inclusive o acesso à moradia popular; acesso à assistência jurídica integral e gratuita por meio da Defensoria Pública e matrícula na rede pública de ensino (GRAJZER, 2020).

A Lei nº 13.445/2017 traz disposições diversas a fim de disciplinar a entrada e permanência de estrangeiros no país, bem como a aquisição de naturalidade por estrangeiros. Dentre seus dispositivos, consta em um rol exemplificativo de alguns dos direitos dos migrantes, como os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, descritos nos incisos do art. 4º:

> Art. 4º Ao migrante é garantida 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, bem como são assegurados:
> I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;
> II - direito à liberdade de circulação em território nacional;
> III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;
> IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos;
> V - direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável;
> VI - direito de reunião para fins pacíficos;
> VII - direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos;
> VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
> IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;
> X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
> XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
> XII - isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento;
> XIII - direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 ;
> XIV - direito a abertura de conta bancária;
> XV - direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e
> XVI - direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.
> § 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte.
> § 2º (VETADO).
> § 3º (VETADO).
> § 4º (VETADO). (BRASIL, 2017b)

O rol do art. 4º não exclui os direitos previstos em outras normas ou Tratados Internacionais e representa uma das principais inovações na política migratória nacional ao prever a garantia de direitos aos migrantes, tal como os previstos no caput do art. 5º da CRFB, de forma expressa, o que não existia em nenhuma norma infraconstitucional, até então (FRIEDRICH *et al.*, 2020).

Dentre as garantias previstas no art. 4º, vale o destaque para o direito à liberdade de circulação no território nacional; medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país; acesso a serviços públicos de saúde, assistência social e previdência social, sem discriminação em razão da condição migratória; amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral e gratuita para os hipossuficientes econômicos; proteção ao

migrante trabalhador sem discriminação em razão da condição migratória; isenção de taxas para os hipossuficientes econômicos; acesso à informação e garantia de confidencialidade dos dados pessoais e direito à informação.

Importantes inovações da Lei de Migração correspondem ao direito de reunião para fins pacíficos, condicionado ao aviso prévio à autoridade competente e desde que não frustre outra reunião convocada anteriormente, e o direito de associação, inclusive sindical. As duas garantias em questão, eram vedadas pelo Estatuto do Estrangeiro, o que demonstra o avanço, em termos de direitos humanos, da política migratória brasileira nos últimos anos (FRIEDRICH *et al.*, 2020).

A lei prevê que a entrada do estrangeiro no território nacional é permitida através do visto, que pode ser de visita; temporário; diplomático; oficial e de cortesia. Aos nacionais dos países signatários do Acordo de residência do Mercosul (Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai) não é exigido o visto, sendo permitido entrar no país apenas com cédula de identidade válida. Nacionais de alguns países como Estados Unidos, França e Espanha, por sua vez, também estão dispensados do visto, a depender do tempo que permaneçam no Brasil[21]. Uma vez residindo no território nacional, a lei prevê ao estrangeiro a expedição da Carteira de Registro Nacional Migratório pela Polícia Federal, documento antigamente conhecido por Registro Nacional do Estrangeiro.

A Nova Lei de Migração traz, ainda, os requisitos para a concessão da autorização de residência no país, o que não deverá ocorrer quando a pessoa tiver sido condenada criminalmente no Brasil ou no exterior, e neste último caso, somente se o crime estiver previsto na lei penal brasileira.

Existem, também, disposições a respeito de repatriação, que é a devolução do estrangeiro ao seu país de nacionalidade ou procedência no momento da chegada no país; deportação, que é retirada compulsória do estrangeiro que se encontra no Brasil em situação migratória irregular; a expulsão, que retira compulsoriamente o estrangeiro do território nacional e ainda impõe um período de proibição de reingresso, e a extradição, que é a medida de cooperação internacional entre o Estado brasileiro e outro Estado na qual se concede ou solicita a entrega de pessoa condenada criminalmente ou para fins de instrução de processo penal em curso.

[21] Disponível em: http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/images/qgrv/QGRV-simples-port-140120.pdf

4.2 A Lei nº 9.474/97 – Lei do Refúgio

Até a redemocratização do país, no final dos anos 80, o Brasil não adotava políticas muito colhedoras aos refugiados, mas normas mais restritivas. Com a chegada do ACNUR ao Brasil, este passou a atuar com apoio de diversas organizações da sociedade civil nos processos de acolhimento de refugiados, mas somente após a Constituição Federal de 1988 o Brasil tornou-se mais receptivo aos refugiados, mas ainda por meio de normas infralegais, o que mudou apenas em 1997, com a Lei do Refúgio (AMORIM, 2017).

A Lei do Refúgio – Lei nº 9.474/97 – surgiu do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996, e contou com a participação da ACNUR junto ao governo nas discussões para sua elaboração. Ela tem o mérito de tratar especificamente sobre refúgio, e não como uma matéria inclusa nas normas de imigração ou asilo, e traz em sua estrutura a definição de refugiado; o ingresso no território nacional e o pedido de refúgio; a instituição do órgão responsável pelo processamento das solicitações de refúgio – Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE); normas do processo de refúgio; expulsão e extradição; cessação e perda da condição de refugiado; soluções duráveis e disposições finais. (JUBILUT, 2007).

Dentre as maiores inovações da Lei nº 9.474/97, está a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, com a função de estabelecer, em primeira instância, a condição ou não de refugiado, além de poder expedir resoluções normativas sobre a matéria. O CONARE é composto por representantes governamentais, não governamentais e pelo ACNUR (JUBILUT, 2007).

De acordo com a Lei de Refúgio, é considerado refugiado quem:

> 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. (BRASIL, 1997)

Além da pessoa reconhecida como refugiada nos termos acima, o Estado brasileiro também considera refugiado o cônjuge, os ascendentes, descendentes e demais membros do grupo familiar que estejam em território nacional e que dependam economicamente do refugiado, desde que se encontrem em território nacional.

Por outro lado, não serão considerados refugiados aqueles que já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas, exceto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR; sejam residentes no Brasil e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro; tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas, ou sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

O pedido de reconhecimento da condição de refugiado, que tramitará perante o CONARE em caráter gratuito e urgente, deverá ser formalizado pelo solicitante, independente de sua situação migratória, em uma unidade da Polícia Federal, a qualquer tempo, e garantirá a permanência do solicitante e seu grupo familiar no território nacional até a conclusão de todo o procedimento. Ao final do procedimento administrativo a solicitação pode ser deferida, com o devido registro do refugiado na Polícia Federal e assinatura de Termo de Responsabilidade, ou o pedido será indeferido, caso em que caberá recurso ao Ministro da Justiça (AMORIM, 2017). Em que pese o caráter urgente do processo de refúgio, a norma não trouxe a fixação de prazos, o que pode procovar a demora na análise de alguns pedidos (JUBILUT, 2007). Isso é observado no caso de migrantes venezuelanos, não apenas em Teresina-PI, que, na maioria das vezes, aguardam anos por uma decisão do CONARE.

Mantida a decisão que nega o reconhecimento de refúgio, o solicitante passa a submeter-se às normas da Lei de Migração, contudo, não poderá ser deportado ou transferido para o país onde se sente ameaçado, enquanto durarem as circunstâncias sob as quais se sente em risco, salvo se tiver praticado alguns crimes específicos. Isso se dá em razão do princípio do *non refoulement*, segundo o qual o refugiado não poderá ser devolvido ou encaminhado ao país onde esteja sob ameaça. Todo o procedimento é gratuito e tramita em regime de urgência (AMORIM, 2017).

Enquanto pendente de reconhecimento da condição de refugiado, o solicitante não poderá ser repatriado compulsoriamente ou deportado e terá eventual processo de extradição suspenso até a decisão final. Já o reconhecimento da condição de refugiado impede o prosseguimento de qualquer ação de extradição fundada nos mesmos motivos que levaram ao reconhecimento de tal condição. Isto porque as normas de proteção ao refugiado conferem certa interferência na discricionaridade do Estado ao exigirem tratamento diferenciado ao refugiado em relação aos demais estrangeiros residentes, ao contrário do que ocorre no asilo político, no

qual há independência entre o Executivo e o Judiciário, uma vez que a concessão do asilo político não impede a extradição do asilado. (MENDES, 2007).

Por outro lado, poderá ser expulso o refugiado, desde que por motivos de segurança nacional ou ordem pública, porém não o será para o país onde sua vida, integridade física ou liberdade esteja em risco. Caso renuncie, saia do território nacional sem autorização governamental, ou atue contra a segurança nacional e a ordem pública, ou, ainda, quando a decisão que reconheceu a condição de refugiado estiver fundada em elementos falsos, o refugiado perderá tal condição.

O solicitante de refúgio receberá um documento válido durante a tramitação do processo – protocolo – com o qual poderá solicitar a Carteira de Trabalho, o que, para Amorim, (2017), demonstra a orientação ao construtivismo, em vez do assistencialismo, na política brasileira para refugiados. No entanto, o solicitante, para obter emprego, deverá superar as barreiras do idioma, qualificação, saúde, moradia, alimentação, preconceito e desinformação por parte da população e das autoridades, obstáculos, estes que podem ser superados com apoio de organizações e entidades de assistência social e defesa de direitos humanos (AMORIM, 2017). No caso dos indígenas venezuelanos acolhidos em Teresina-PI, estes obstáculos permanecem de pé.

Apesar de gozarem da liberdade de deslocar-se no território nacional, os solicitantes devem informar à Polícia Federal no caso de mudança de residência ou domicílio, bem como no caso de permanêcia em outro local por tempo superior ao estabelecido em lei, sendo vedado ao solicitante viajar ao exterior. Descumpridas as regras de locomoção, o solicitante perde imediatamente os direitos decorrentes da condição de refugiado. (AMORIM, 2017).

Sobre esse aspecto, é importante distinguir a perda da condição de refugiado, enquanto punição pelo descumprimento de alguma obrigação, da cessação da condição de refugiado, que decorre da inexistência superveniente das causas que levaram ao reconhecimento de tal condição, fazendo com que o refugiado volte a gozar da proteção do Estado de origem. Seja pela cessação ou pela perda da condição de refugiado, o indivíduo passará, então, a ser regido pelas normas da lei de Migração (JUBILUT, 2007).

O refugiado goza dos mesmos direitos e deveres previstos na Lei de Migração – Lei nº 13.445/2017, todavia, em razão de sua condição peculiar, deverá ter acesso facilitado a serviços públicos, no que se refere à burocracia documental, assim como deve ter o procedimento de validação de diploma facilitado.

A Lei do Refúgio não traz expressamente a previsão de acesso ao Poder Judiciário diante da negativa administrativa de reconhecimento do *status* de refugiado, esse direito, no entanto, decorre do princípio da inafastabilidade da jurisdição, consagrado no art. 5º XXXV da CRFB, de modo que, eventualmente, tais discussões chegam ao Poder Judiciário, uma vez que, preenchidas as condições estabelecidas em lei, a concessão do refúgio torna-se, em tese, direito subjetivo do solicitante, devendo ser, assim, declarada (JUBILUT, 2007; MAGALHÃES; CORRÊA, 2019).

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, tem demonstrado uma posição conservadora face a tais pedidos, no sentido de evitar promover a revisão judicial do mérito das decisões administrativas, o que vai de encontro às normas de proteção ao refugiado e ao próprio entendimento do STF, que admite a anulação do ato administrativo que não corresponda ao suporte fático do caso. Assim, ao considerar a concessão de refúgio um ato discricionário do Poder Executivo, passível de análise somente de seus aspectos formais, o STJ reforça o direito soberano de excluir (MAGALHÃES; CORRÊA, 2019).

De uma maneira geral, apesar de se reconhecer que sempre há espaço para o aperfeiçoamento da norma, a Lei nº 9.474/97 é tida como uma lei inovadora em relação à matéria que disciplina, uma vez que apresenta um "sistema lógico, justo e atual de concessão de refúgio" (JUBILUT, 2007, p. 195) e pode servir, ainda, como norma paradigmática sobre refúgio na América do Sul.

4.3 Governança migratória no Brasil

A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia está prevista no art. 120 da Lei nº 13.445/2017 e possui a finalidade de coordenar e articular as ações do Poder Público, as quais devem ser implementadas pelo Poder Executivo federal em cooperação com os demais entes da federação, contando, ainda, com a participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, seguindo as diretrizes da nova Lei de Migração.

A gestão migratória brasileira, no âmbito do Poder Executivo federal, é composta de órgãos vinculados, principalmente, ao Ministério das Relações Exteriores – MRE/Itamaraty e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

O Ministério das Relações Exteriores[22], é responsável pelas relações do Brasil com outros países e com organizações internacionais. Tem a função de executar a política externa brasileira, a qual é regida pelos princípios previstos no art. 4º da CRFB, dentre os quais, a prevalência dos direitos humanos; defesa da paz e concessão de asilo político. Sua área de competência está prevista no art. 45 da Lei nº 13.844/2019 (BRASIL, 2019) e vale destacar a política internacional, além de relações diplomáticas e serviços consulares.

A atuação do MRE se dá tanto no território brasileiro como no exterior, por meio de Embaixadas, que têm a função de proteger os interesses do país e de seus cidadãos; os Consulados, que são responsáveis pela assistência aos brasileiros no exterior, assim como à população local através da emissão de vistos e demais serviços consulares e as Missões ou Delegações, em parceria com organizações internacionais, para finalidades específicas, como reestabelecimento da segurança em regiões de instabilidade institucional.

É o MRE que promove a emissão de vistos, a prestação de serviços consulares[23] de proteção no exterior, a identificação de portadores de vistos diplomático, oficial e cortesia. Também é responsável pelas Relações Internacionais do país com o processamento dos pedidos de asilo político e ações de forma cooperada em casos de retirada compulsória. Estas competências estão previstas no Decreto nº 9.199/2017 (BRASIL, 2017a).

Em parceria com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o MRE criou o Brazilian Visa Application Center (BVAC)[24], com a finalidade de prestar assessoria para a emissão de vistos por Acolhida Humanitária e Visto de Reunificação Familiar exclusivamente a cidadãos haitianos, cujo posto de atendimento está localizado na cidade de Porto Príncipe, no Haiti e é realizado em idioma local, para facilitar o acesso aos solicitantes e evitar a migração em condições precárias, sobretudo quando causada pela irregularidade documental.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública possui suas áreas de competência definidas pelo Decreto nº 9.662/2019 (BRASIL, 2019a), dentre as quais vale ressaltar a nacionalidade; migração e estrangeiros. A Secretaria Nacional de Justiça, vinculada a este Ministério, também tem sua competência definida pelo Decreto nº 9.662/2019, cujos pontos de destaque são a competência para coordenar a formulação e implementação da política nacional de migrações; política nacional sobre refugiados e política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Tem sua importância tanto no âmbito interno como nas relações com outros países, assim como

[22] Informações disponíveis em: https://www.gov.br/mre/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/apresentacao e também no Regimento Interno do MRE, disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/administrativo/rise.pdf

[23] Orientações e serviços disponíveis em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular

[24] Disponível em: http://portoprincipe.itamaraty.gov.br/pt-br/vistos_humanitarios_para_haitianos.xml

foi um órgão importante para a ampliação das discussões sobre migração, com a participação de diversos atores, não somente governamentais, que promoveram o desenvolvimento da agenda de políticas públicas migratórias que serviram de base para a Nova Lei de Migração (DE OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020).

O Departamento de Migrações – DEMIG é órgão vinculado à Secretaria Nacional de Justiça, e a ele compete, em primeiro lugar, "estruturar, implementar e monitorar a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia", de acordo com o Decreto nº 9.662/2019. É órgão de decisão, controle e normatização sobre residências, apatridia, refúgio, asilo político, tráfico de imigrantes, migração laboral, e possui, na sua estrutura, a Coordenação Geral de Política Migratória; a Coordenação Geral do Comitê Nacional para os Refugiados; a Coordenação Geral de Imigração Laboral e a Coordenação Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Imigrantes.

O Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, é um órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e foi criado pela Lei nº 9.474/97, que possui dentre suas competências a apreciação e a decisão acerca das solicitações de refúgio; determinação da perda da condição de refugiado; orientação e coordenação das ações para proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados, além da aprovação de instruções normativas sobre refúgio.

O CONARE é composto por representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério da Economia; Polícia Federal, além de representantes da sociedade civil e da ONU, por meio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, membro convidado, que possui voz, mas não possui voto.

A Polícia Federal é órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e possui a competência para exercer a polícia marítima, aeroportuária e de fronteira prevista constitucionalmente. Dentro de sua estrutura, a Coordenação Geral de Polícia de Imigração é a divisão responsável pelas atribuições relacionadas ao controle migratório.

É de competência da Polícia Federal o controle de fronteira, além disso, detém a base de registro migratório do Brasil e é responsável pelo cadastro e registro de imigrantes e emissão de documentos como a Carteira de Registro Nacional Migratório. Também é a Polícia Federal o órgão responsável pelo recebimento das solicitações de refúgio (as quais são enviadas ao CONARE para decisão); o recebimento de solicitações de prorrogação de vistos; instauração de processos de retirada compulsória (repatriação, deportação e expulsão) e registro de autorização de residência, de acordo com a Portaria Interministerial nº 3/2018.

O Conselho Nacional de Imigração – CNIg é um órgão colegiado do Ministério da Justiça e Segurança Pública, criado pela Lei nº 6.815/80 (BRASIL, 1980) – Estatuto do Estrangeiro – com regulamento por meio do Decreto nº 9.837/2019. É um órgão deliberativo, normativo e consultivo com competência para, dentre outras funções, formular a política nacional de imigração e emitir resoluções de caráter normativo, além de coordenar e orientar as atividades de imigração laboral; efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra imigrante e promover ou fornecer estudos de problemas relativos à imigração laboral.

O CNIg é um órgão quadripartite composto por 14 membros, os quais são representantes indicados por seis Ministérios do Poder Executivo federal e pela Polícia Federal, além de representantes indicados por três centrais sindicais e pela Confederação Nacional da Indústria – CNI; pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC e pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF, e um representante da comunidade científica e tecnológica.

O campo de atuação do CNIg foi ampliado no decorrer do tempo, até o surgimento do novo marco legal migratório brasileiro. A atuação do CNIg, seja por meio do desenvolvimento de estudos ou deliberações por meio de Resoluções Normativas (como a que concedeu visto humanitário a imigrantes haitianos em 2012), foi fundamental para a construção de uma política migratória que viesse, paulatinamente, a superar a já defasada legislação então vigente (DE OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020).

O Comitê Federal de Assistência Emergencial – CFAE, criado por meio da Lei nº 13.684/2018 (BRASIL, 2018a), é órgão deliberativo e tem a finalidade de estabelecer diretrizes e ações prioritárias para a execução de medidas de assistência emergencial. As ações do CFAE devem ser desenvolvidas em cooperação federativa, com apoio dos governos federal, estadual, distrital e municipal no âmbito da assistência emergencial. A atuação do CFAE se dá em área afetada por fluxo migratório provocado por crise humanitária para que se faça o acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Além dos órgãos governamentais, outros atores fazem parte da execução da política migratória brasileira, dentre instituições internacionais e organizações da sociedade civil, como a Plataforma Regional para Coordenação Interinstitucional – Plataforma R4V, que tem a função de dirigir e coordenar a resposta aos refugiados e migrantes da Venezuela, é composta por 41 organizações participantes: 17 agências da ONU; 15 ONGs; 5 doadores, 2 instituições financeiras internacionais e o Movimento da Cruz Vermelha.

Outros participantes de destaque são a ACNUR; OIM; UNODC; OIT; Cáritas Brasileira; Defensoria Pública da União (assistência jurídica gratuita, representação de crianças e adolescentes separados ou desacompanhados); Instituto Educacional Missão Paz; Instituto Migrações e Direitos Humanos, Conectas Direitos Humanos, Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados.

A pluralidade de atores governamentais e não governamentais na execução da política migratória brasileira evidencia a dificuldade em manter uma política homogênea e integrada devido à necessidade de diálogo e articulação com diversos agentes. Estas dificuldades ficam mais evidentes quando ocorrem deslocamentos massivos, nos quais se percebe o envolvimento de diversos atores, às vezes de modo distinto de acordo com a região.

A inovação trazida na Lei nº 13.445/2017 carrega o desafio de não se limitar a uma mera alteração legislativa, mas de promover uma nova forma de pensar a migração no país, tanto para a população como para os agentes envolvidos na execução de tais políticas. Daí a importância da participação cooperada dos entes da federação, juntamente à sociedade civil, organismos internacionais e o setor privado.

Os desafios são muitos, mas muitas também são as alternativas para a melhoria da articulação administrativa da governança migratória brasileira. Em um estudo da OIM (TORELLY *et al.*, 2017), por exemplo, os caminhos apontados envolvem a criação de uma autoridade migratória central para coordenar e promover a integração da comunicação entre as instâncias governamentais ou concentrar tais atribuições a um órgão já existente, como o DEMIG ou CNIg, o que traria maior padronização aos procedimentos.

Também se sugere a criação de um grupo de trabalho permanente, composto pelos diversos atores envolvidos com a política migratória, com o objetivo de desenvolver melhores práticas para a acolhida de imigrantes, através de estudos e diagnósticos sobre migrações, produção de banco de dados e estatísticas, elaboração de propostas legislativas e promoção de eventos e debates, por exemplo.

4.4 Regulamentação da migração venezuelana no ordenamento brasileiro

Até o ano de 2017 o governo federal pouco atuou no atendimento aos migrantes venezuelanos que chegavam em Roraima, um dos estados mais pobres do país e que ficou bastante sobrecarregado com a alta demanda advinda da intensa imigração.

O descaso do governo federal e a gravidade da situação vivida localmente levou à adoção de uma medida equivocada por parte do governo estadual de Roraima que, pressionado pelo colapso iminente nos serviços públicos disponíveis na região (já precários ou, pelo menos, deficitários, em condições normais), manejou a Ação Civil Originária nº 3121 no STF pleiteando o fechamento da fronteira terrestre da Venezuela com o Brasil através de Roraima, com o fim de impedir o ingresso de imigrantes, dentre outros pedidos relacionados a uma participação mais efetiva do governo federal, tanto diretamente como através de repasses de recursos.

O fundamento da ação, segundo o governo de Roraima, é a suposta violação ao pacto federativo por parte da União que, diante da situação caótica vivenciada na região, pouco fez para auxiliar o estado, além de não intervir na entrada massiva de venezuelanos. O pedido de fechamento da fronteira foi indeferido por decisão monocrática da Ministra Rosa Weber, tendo em vista a competência privativa do presidente da República para deliberar acerca das relações entre o Brasil e outros países, logo, não caberia ao Poder Judiciário decidir sobre esta questão.

Apesar de frisar a competência do presidente da República, a Ministra pontuou o compromisso brasileiro com os tratados internacionais adotados pelo país sobre a matéria (como o Estatuto do Refugiado de 1951 e seu Protocolo de 1967, além da Declaração de Cartagena de 1984 e a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano e, ainda, o Acordo sobre Cooperação Sanitário Fronteiriça entre Brasil e Venezuela de 1982), e que, eventuais atos de limitação de acesso de migrantes ao país ou dos procedimentos para regularização da migração, poderiam implicar em descumprimento do ordenamento internacional e constitucional que adotam o acolhimento humanitário (ANDRADE; SOLEK, 2020; SQUEFF; WEIMER, 2020). Vale destacar trecho da decisão:

> Nessa linha, não se justifica, em razão das dificuldades que o acolhimento de refugiados naturalmente traz, partir para a solução mais fácil de "fechar as portas", equivalente, na hipótese, a "fechar os olhos" e "cruzar os braços". Destaco, por fim, que o tratamento do ser humano estrangeiro, à luz do direito constitucional, já foi objeto da análise desta Corte Suprema no RE 587.970 (Plenário, j. 20.4.2017, Dje 22.9.2017), sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, em que se reconheceu o direito aos estrangeiros residentes no país, ainda que circunscrito àqueles em situação regular, de receber benefício social, forte no princípio da dignidade humana.

Em outubro de 2020 foi proferido acórdão que confirmou a decisão liminar de impossibilidade de fechamento de fronteira, dentre outros pontos sobre os quais vale destacar:

> II. Pedido de fechamento temporário da fronteira entre Brasil e Venezuela ou limitação do ingresso de venezuelanos no Brasil. Indeferimento. No marco do Estado democrático de direito, as opções disponíveis à solução de crises restringem-se àquelas compatíveis com os padrões constitucionais e internacionais de garantia da

> prevalência dos direitos humanos fundamentais. Pretensão que contraria o disposto nos arts. 4º, II e IX, e 5º, LIV, da Constituição da República, no art. 45, parágrafo único, da Lei nº 13.445/2017 e no artigo XVIII do Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Venezuela. Pedido rejeitado. [...]
> IV. Pedido de aportes adicionais da União para suprir o aumento de gastos do Estado com os imigrantes. 1. Na hipótese, o Estado de Roraima teve gastos extraordinários com saúde, educação, segurança pública e assistência social em decorrência do fluxo de imigrantes venezuelanos e há prova suficiente nos autos. [...] 3. O gasto extraordinário não resultou de qualquer fato imputável ao Estado de Roraima, mas sim da necessária – decorrência do cumprimento de tratados internacionais – abertura da fronteira, pelo Estado brasileiro, para recepcionar refugiados venezuelanos . 4. O federalismo brasileiro é de base cooperativa, o que encontra fundamento constitucional . 5. Nas matérias de que trata o art. 23 da CF o cooperativismo é obrigatório, e não facultativo . [...] 9. Necessária a contribuição financeira da União nos gastos do Estado de Roraima ante o incremento com os serviços públicos prestados a refugiados. 10. Tal se justifica pelos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da solidariedade, e encontra fundamento na Constituição da República desde seu preâmbulo e no conceito de "união indissolúvel", bem como no disposto no art. 3º, I e III, e, especificamente, no obrigatório auxílio que decorre do federalismo cooperativo e competências de que trata o art. 23, além dos arts. 30, 144, 196, 205, e seus incisos, todos da Constituição Federal.

Assim, ciente de que a inação não era uma alternativa, algumas medidas foram adotadas pelo governo brasileiro, sobretudo por meio de normas infralegais, e que trouxeram alguma regulamentação e diretrizes para a política migratória no que se refere, especificamente, aos migrantes venezuelanos.

Em março de 2017, o Conselho Nacional de Imigração – CNIg, por meio da Resolução nº 126/2017, editou normativo concedendo direito de residência contemplando nacionais de países fronteiriços não pertencentes ao Mercosul e não beneficiados pelos Acordos de Residência vigentes, nos termos seguintes:

> Art. 1º Poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados.
> [...]
> Art. 2º O estrangeiro que pretenda se beneficiar da presente Resolução Normativa e tenha solicitado refúgio no Brasil deverá apresentar às unidades da Polícia Federal declaração de preferência de regularização de estada, indicando como fundamento de seu pedido esta Resolução Normativa. (CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO, 2017)

Assim, seria concedida permissão de residência por um período de dois anos, medida esta que não teve tanta adesão por razões, inclusive, meramente burocráticas, como a exigência de pagamento de taxa, apresentação de documentos expedidos no país de origem, além da exigência de que os migrantes tenham adentrado ao território através da fronteira terrestre, excluindo do benefício quem entrou no país por via aérea, por exemplo (SOUZA; SILVEIRA,

2018; SPADA; PERUZZO, 2020). Uma alternativa problemática que, não por acaso, não teve tanta adesão por seu público alvo:

> A previsão do artigo 2º da Resolução Normativa n. 126 (necessidade de desistência da solicitação de refúgio) aproxima o Brasil de negociador de direitos humanos, não de garantidor. E negociador no pior sentido, pois cria um instituto jurídico completamente novo para uma situação emergencial em que os migrantes estão em situação de extrema vulnerabilidade, inexistindo do próprio Estado brasileiro um posicionamento e reconhecimento sobre a situação como de refúgio ou não.
> Neste contexto, criar por meio de Resolução Normativa (ato administrativo), não por lei, emanado de um órgão ontologicamente criado para traçar políticas migratórias laborais (naquele momento), e exigir do migrante que deixe "voluntariamente" o abirgo da proteção internacional do refúgio para aceitar uma solução precária e temporária (período de 2 anos), é uma decisão bastante inadequada. Não por outro motivo, a residência temporária teve pouco apelo entre os migrantes venezuelanos.
> [...]
> Há, ainda, outros fatores que levam o migrante a solicitar refúgio à residência, como é o caso da extensão da segurança jurídica do instituto aos familiares, algo que não há na residência temporária. (JAROCHINSKI SILVA; ABRAHÃO, 2019, p. 271)

A Resolução do CNIg, que tinha validade de um ano, não foi prorrogada, assim, foi substituída pela Portaria Interministerial MJ/MRE/MT nº 09/2018, já sob vigência da nova Lei de Migração, que flexibilizou algumas exigências da norma anterior, permitindo, ainda, a residência por tempo indeterminado, após superado o período de dois anos de residência temporária. Essa Portaria foi revogada pela Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 19/2021, mais flexível que a anterior. Vale destacar:

> Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados.
> Parágrafo único. A hipótese de autorização de residência para fins de atendimento à política migratória nacional prevista nesta Portaria não prejudica o reconhecimento de outras que possam vir a ser adotadas pelo Estado brasileiro.
> Art. 2º O imigrante de que trata o caput do art. 1º poderá requerer autorização de residência perante uma das unidades da Polícia Federal, independentemente da situação migratória em que houver ingressado no Brasil.
> § 1º A autorização de residência de que trata o caput será de dois anos.
> § 2º O requerimento previsto no caput poderá ser formalizado pelo imigrante, por seu representante legal ou por seu procurador constituído.
> § 3º Na hipótese de criança, de adolescente ou de pessoa relativamente incapaz, o requerimento de autorização de residência poderá ser feito por qualquer dos pais, representante ou assistente legal, conforme o caso, isoladamente ou em conjunto.
> § 4º Ainda que o requerimento seja apresentado nos termos dos §§ 2º ou 3º deste artigo, o registro será realizado mediante a identificação civil por dados biográficos e biométricos, com a presença do interessado.
> Art. 3º O requerimento de autorização de residência deverá ser formalizado com os seguintes documentos:
> I - requerimento no formato disponível no sítio eletrônico da Polícia Federal na Internet, devidamente preenchido;
> II - cédula de identidade ou passaporte, ainda que a data de validade esteja expirada;

> III - certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular, desde que não conste a filiação no documento mencionado no inciso II;
> IV - declaração do imigrante, sob as penas da lei, de que não possui antecedentes criminais no Brasil e no exterior, nos últimos cinco anos anteriores à data de requerimento de autorização de residência; e
> V - comprovante de pagamento de taxas, quando cabível. (MJSP/MRE, 2021)

A cobrança de taxa ficou mantida, podendo ser dispensada aos migrantes economicamente hipossuficientes, o que contribuiu para a fraca adesão ao instituto, visto a situação de carência econômica da maior parte dos migrantes venezuelanos (COSTA; VIEIRA, 2020). Com o reconhecimento da condição de refugiado aos migrantes venezuelanos pelo CONARE em 2019, tais instrumentos perderam a pouca relevância que ainda tinham, visto não se adequarem às necessidades da maior parte destes deslocados. Vale observar que, embora tais instrumentos não tenham sido expressamente direcionados aos venezuelanos, todo o contexto permite inferir que foram disponibilizados com o fim de estabelecer formas alternativas de regularização migratória desta população.

Outra medida adotada pelo governo brasileiro é a Operação Acolhida, criada com o fim de realizar medidas de assistência emergencial e acolhimento a migrantes e refugiados, notadamente aos migrantes venezuelanos, e que conta com o apoio logístico das Forças Armadas, em cooperação com Estados, Municípios, iniciativa privada, instituições religiosas, sociedade civil e Nações Unidas. É disciplinada por meio da Lei nº 13.684/2018, que assim dispõe:

> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.
> [...]
> Art. 4º As medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária têm o objetivo de articular ações integradas a serem desempenhadas pelos governos federal, estaduais, distrital e municipais, por meio de adesão a instrumento de cooperação federativa, no qual serão estabelecidas as responsabilidades dos entes federativos envolvidos.
> Art. 5º As medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária visam à ampliação das políticas de:
> I – proteção social;
> II – atenção à saúde;
> III – oferta de atividades educacionais;
> IV – formação e qualificação profissional;
> V – garantia dos direitos humanos;
> VI – 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;
> VII – oferta de infraestrutura e saneamento;
> VIII – segurança pública e fortalecimento do controle de fronteiras;
> IX – logística e distribuição de insumos; e

> X – mobilidade, contemplados a distribuição e a interiorização no território nacional, o repatriamento e o reassentamento das pessoas mencionadas no caput deste artigo. (BRASIL, 2018)

A operação acolhida possui três frentes de atuação: o ordenamento da fronteira, executado pelo Exército Brasileiro, com a regularização da documentação e atendimento de questões mais urgentes, sobretudo de saúde; acolhimento, com oferta de abrigo, alimentação e saúde e, por último, a interiorização, com o incentivo ao deslocamento voluntário de venezuelanos de Roraima para outros Estados, com o fim de inclusão socioeconômica.

No ordenamento de fronteira[25], os migrantes são atendidos em Posto de Recepção e Identificação, onde há o controle de entrada e é procedida à identificação, imunização e atendimento pela Defensoria Pública. Depois os migrantes são encaminhados ao Posto de Triagem, onde será realizado o cadastro e a regularização migratória, o que é feito através da Polícia Federal. Neste momento há a emissão de CPF e CTPS, e fornecimento de atendimento social. Por fim, o migrante é encaminhado ao Posto de Atendimento Avançado, onde receberá atenção médica de emergência, conforme o caso.

No acolhimento será oferecido abrigo, de acordo com a necessidade do migrante, estejam eles em família ou sozinhos ou, ainda, sejam eles indígenas. Nesta fase há a gestão compartilhada entre Ministério da Cidadania, Forças Armadas e ACNUR. O Ministério da Cidadania e ACNUR são responsáveis pela coordenação de acolhimento e assistência, e as Forças Armadas pela logística e saúde.

Em Teresina-PI, o acolhimento tem gestão municipal, através da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas – SEMCASPI, e conta com cofinanciamento federal, através de recursos destinados a tal programa pelo Ministério da Cidadania[26]. Não há representação do ACNUR em Teresina-PI.

Dentre as ações realizadas durante o acolhimento, alguns padrões servem de orientação, como a oferta de três refeições por dia; a distribuição de produtos de higiene pessoal e limpeza; aulas de português; atividades culturais e recreativas; segurança 24h; facilitação da comunicação dos migrantes com familiares na Venezuela; atividades voltadas aos interesses das crianças; fornecimento de matéria-prima para artesanato para indígenas[27].

---

[25] Informações disponíveis em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2.

[26] Presidência da República: **Destinados R$ 6,5 milhões a municípios que acolhem imigrantes e refugiados**. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/julho/destinados-r-6-5-milhoes-a-municipios-que-acolhem-imigrantes-e-refugiados.

[27] Tais informações foram obtidas no site da Operação Acolhida em junho de 2021, porém, em novembro de 2021, já não constavam mais as informações detalhadas das três frentes de atuação do programa, notadamente em relação ao acolhimento. Depois de vasta pesquisa, foi possível encontrar um arquivo com as mesmas informações em um link do Ministério da Cidadania. Vale observar, também, que outras notícias acessadas em junho/2021 já não

Por último, na interiorização, há a facilitação do deslocamento voluntário de migrantes e refugiados venezuelanos de Roraima para outras Unidades da Federação, com o fim de diminuir a pressão sobre os serviços locais em Roraima e promover a inclusão dos imigrantes no mercado de trabalho, para que se tornem auto subsistentes, produzam e contribuam com a economia local de onde se fixarem[28]. Desde o início da estratégia de interiorização, em abril de 2018 até outubro de 2021, já foram interiorizadas mais de 60 mil pessoas, em diversas Unidades da Federação[29]. Apesar de constar o número de 15 pessoas interiorizadas pela Operação Acolhida em Teresina-PI, o agente da Polícia Federal responsável pelo setor migratório da Superintendência Regional do Piauí e a SEMCASPI não confirmam tal informação. A SEMCASPI ressalta que todos os acolhidos nos abrigos de Teresina-PI chegaram à cidade por conta própria.

O projeto é ambicioso, razão pela qual exige ampla participação dos entes da federação e demais entes governamentais ou não, notadamente o Exército Brasileiro – que assumiu a direção da operação –, de modo cooperativo, visto que as ações incluem a identificação e triagem dos migrantes, imunização, acolhimento em abrigos e encaminhamento a outras cidades e estados, no processo de interiorização, com o fim de oferecer um melhor acolhimento a estes migrantes, permitindo que possam ser integrados, além de minimizar o impacto sobre os serviços públicos no estado de Roraima, que é a porta de entrada desta rota migratória (ROCHA; RIBEIRO, 2018). Não se sabe de outra política migratória adotada no país com tamanha amplitude e complexidade (COSTA; VIEIRA, 2020; CRUZ JUNIOR, 2019).

Apesar da magnitude do projeto, este ainda não atingiu seu objetivo a contento, uma vez que adentram no território nacional bem mais pessoas do que a operação consegue atender, além disso, o processo de interiorização não tem se mostrado muito eficiente em razão da demora na sua implementação (CRUZ JUNIOR, 2019), e também porque depende do cumprimento de alguns requisitos pelos municípios que se voluntariarem a receber os migrantes (COSTA; VIEIRA, 2020), além da vontade dos próprios migrantes em se deslocar para outros estados (ROCHA; RIBEIRO, 2018), que em alguns casos podem preferir ficar na região pela proximidade com o país com os familiares que não migraram.

---

estavam mais acessíveis no site da Operação em novembro/2021. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2019/09/Assist%C3%AAncia-Emergencial-aos-Imigrantes-Venezuelanos-Opera%C3%A7%C3%A3o-Acolhida.pdf. Acesso em 28 nov 2021.

[28] Informações do Guia de Interiorização da Operação Acolhida. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/brazil/files/Publications/GUIA%20DE%20INTERIORIZA%C3%87%C3%83O-ed2_0.pdf. Acesso em 28 nov 2021.

[29] Dados disponíveis no Mapa da Estratégia de Interiorização. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/. Acesso em 28 nov de 2021.

5 O ACOLHIMENTO DE MIGRANTES VENEZUELANOS EM TERESINA-PI

De acordo com informações fornecidas pela Prefeitura Municipal de Teresina-PI (PMT), através da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas – SEMCASPI, os primeiros imigrantes venezuelanos chegaram a Teresina-PI em maio de 2019, inicialmente em um grupo de 43 pessoas, que logo aumentou para mais de 200. Em julho de 2021 foram contabilizadas 56 famílias, em um total de 218 pessoas acolhidas nos abrigos da capital. Mais da metade dos imigrantes são crianças e adolescentes e apenas 9 são idosos. Os adultos de 18 a 59 anos correspondem a aproximadamente 90 pessoas. Esses números variam, pois, de tempos em tempos, chegam novos imigrantes enquanto outros partem.

Atualmente, a cidade possui três abrigos destinados ao acolhimento de imigrantes venezuelanos, todos indígenas da etnia *Warao*. Dois abrigos estão localizados na zona norte da cidade, um fica no Centro Social Piratinga, no bairro Poti Velho e o outro no Centro Social Urbano – CSU do bairro Buenos Aires. O terceiro abrigo fica localizado às margens da BR-343, na saída leste da cidade, no Centro de Treinamento da Agricultura Familiar do EMATER, a uma distância de, aproximadamente, 15 km do centro da cidade.

Levando em consideração as diretrizes da Operação Acolhida, o presente estudo traz o foco para apenas uma de suas frentes de atuação – o acolhimento – tendo em vista que não há ordenamento de fronteira em Teresina-PI, o que somente ocorre nas regiões fronteiriças, assim como os imigrantes que são objeto do presente estudo não chegaram a Teresina-PI por meio da interiorização promovida por tal programa, mas vieram por meios e conta própria.

5.1 Medidas de acolhimento adotadas pelo poder público em Teresina-PI

Em um primeiro contato presencial com a SEMCASPI no mês de agosto de 2021, depois de dias tentando contato por e-mail e telefone, sem sucesso, foi dito pela assistente social da Gerência de Proteção Social Especial – GPSE daquele órgão, que todos os imigrantes venezuelanos acolhidos pelo poder público estão divididos em três abrigos, cedidos pelo governo estadual, e todos são indígenas da etnia *Warao*.

Segundo a assistente social, nenhum deles chegou por meio da Operação Acolhida, mas a SEMCASPI segue as diretrizes de tal programa, uma vez que parte dos recursos empregados para tal fim são oriundos do governo federal. Acrescentou, ainda, que o programa de

acolhimento é desenvolvido através de parceria da PMT com a Fundação Cajuína, mas algumas Ongs realizam doações aos imigrantes.

A assistente social afirmou que todos os imigrantes acolhidos solicitaram o reconhecimento da condição de refugiado junto à Polícia Federal, e alguns deles, inclusive, já obtiveram a decisão favorável, com emissão dos documentos pertinentes, mas a maioria ainda aguarda a decisão da solicitação. Ela não soube dizer quantos são reconhecidos oficialmente como refugiados.

O agente da Polícia Federal responsável pelo recebimento dos protocolos de refúgio em Teresina-PI, Eduardo Mesquita, também indagado sobre o quantitativo de refugiados reconhecidos, não soube informar a quantidade, uma vez que, segundo ele, o protocolo é feito na PF, mas o processo é encaminhado para julgamento ao CONARE, que não tem representação em Teresina-PI, e a partir daí encerra a participação da PF no processo.

Após solicitação de informações à SEMCASPI a respeito da situação dos venezuelanos acolhidos em Teresina-PI, foi a mim enviado no mês de setembro um "Relatório Situacional", com atualização dos dados até julho de 2021. De acordo com esse relatório, a SEMCASPI afirma que atua com base nas diretrizes da Operação Acolhida e através do cofinanciamento federal[30], que se iniciou em fevereiro de 2020, embora se registre a chegada dos primeiros imigrantes venezuelanos à capital desde maio de 2019.

O acolhimento nos abrigos é feito através de uma entidade parceira, a Fundação Cajuína, que designa funcionários para atuarem diretamente nos abrigos. Conforme foi relatado por alguns desses funcionários em visitas realizadas aos abrigos para o presente estudo, a equipe multidisciplinar é composta por um coordenador, dois educadores sociais, um técnico de nível superior e agentes de portaria que trabalham em escala de revezamento, para que sempre haja um agente de portaria nos abrigos. Os demais componentes da equipe permanecem nos abrigos nos turnos da manhã e tarde.

As equipes de trabalho realizam a organização da rotina das atividades nos abrigos, fazem a distribuição dos alimentos que são recebidos toda semana e dos materiais de limpeza que são entregues a cada duas semanas, assim como realizam a orientação aos imigrantes em relação à limpeza do local e higiene, principalmente das crianças. Os próprios imigrantes realizam a limpeza dos abrigos e cozinham os próprios alimentos, às vezes com escalas de definição de horário e responsabilidade pela atividade.

---

[30] Agência Brasil: **Governo libera R$ 6,5 milhões para acolher imigrantes e refugiados**. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-07/governo-libera-r-65-milhoes-para-acolher-imigrantes-e-refugiados. Acesso em 26 set 2021

Os educadores sociais realizam atividades educativas e lúdicas com as crianças, mas não dão aulas. Vale ressaltar que as crianças nunca frequentaram escolas. De acordo com o relatório da Prefeitura, as aulas foram suspensas em razão da pandemia de COVID-19, por isso eles não foram incluídos, mas mesmo antes da pandemia as crianças venezuelanas ainda não haviam sido inseridas em qualquer programa de alfabetização municipal, embora a SEMCASPI relate que havia uma organização neste sentido.

A Ong Movimento Pela Paz na Periferia - MP3 iniciou um programa de alfabetização das crianças venezuelanas[31] de forma independente, mas o projeto teve que ser interrompido por conta da pandemia e até setembro de 2021 não havia sido retomado, o que será tratado mais adiante. Isso deixa claro que, apesar de o Estado brasileiro garantir o direito à educação a todos os residentes no país, dificuldades são impostas em razão, unicamente, da nacionalidade.

Conforme o Relatório Situacional da SEMCASPI, algumas famílias foram cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico do governo federal, e passaram a ter acesso ao Bolsa Família e ao Auxílio Emergencial, porém o número de beneficiados poderia ser maior não fosse pelas dificuldades quanto à documentação exigida dos imigrantes; a suspensão do atendimento presencial dos órgãos competentes devido à pandemia de COVID-19; a instabilidade dos servidores que hospedam os sistemas para os cadastros devidos; a ausência de *smartphones* pelos imigrantes, o que dificulta o acesso a tais sistemas.

A SEMCASPI afirma que, desde o início da gestão do município no acolhimento, tem sido feita a articulação junto aos órgãos competentes para emissão de Registro Civil das crianças nascidas no Brasil; protocolo das solicitações de refúgio na PF e emissão de CPF na Receita Federal.

Também foram realizadas ações junto às Unidades Básicas de Saúde para emissão do cartão do SUS aos imigrantes, bem como a vacinação de crianças e idosos, realização de consultas, exames, atendimento odontológico, pré-natal das mulheres grávidas e fornecimento de medicamentos. Ainda quanto à saúde dos imigrantes, a SEMCASPI afirma ter sido desenvolvido, por ocasião da pandemia de COVID-19, um Plano de Contingência e Emergência da SEMCASPI, consistente na vacinação dos imigrantes, sanitização dos ambientes e orientações para evitar o contágio.

Outra ação relatada pela SEMCASPI está relacionada à inclusão laboral e geração de renda para promover a autonomia e independência dos imigrantes, no sentido de identificar suas

[31] Piauí TV: **MP3 ajuda a alfabetizar as crianças e adolescentes Venezuelanas**. Disponível em: https://youtu.be/R0PFjQhSSi0. Acesso em 25 set 2021.

potencialidades produtivas[32] e promover cursos e oficinas para tal fim[33]. De acordo com o relatório, a iniciativa contou com a atuação de uma antropóloga para a identificação das habilidades, e as capacitações foram realizadas por meio da Fundação Wall Ferraz[34]. Esse ponto, no entanto, não foi confirmado pelos relatos dos próprios migrantes, que reclamam da falta de oportunidade de trabalho.

Segundo o relatório, a alta rotatividade de imigrantes dificulta a execução do programa de acolhimento e o alcance das metas propostas, bem como a inserção dos imigrantes no contexto comunitário local, a exemplo do investimento com a alimentação, que acabou superando as projeções realizadas, devido à falta de compreensão quanto às necessidades alimentícias dos venezuelanos. Foi necessário realizar mudanças na distribuição dos alimentos, considerando a composição de cada família, bem como as especificidades culturais dos *Warao*. Esse ponto ainda gera controvérsias, uma vez que os relatos de insuficiência e inadequação dos alimentos ainda persistem.

Como dito, os indígenas venezuelanos estão distribuídos em três abrigos da capital, os quais tive a oportunidade de visitar no mês de setembro de 2021. Todos eles revelam a precariedade das condições em que vivem os imigrantes venezuelanos acolhidos pelo poder público em Teresina-PI, em claro descompasso com o sistema protetivo dos direitos dos migrantes, tanto no ordenamento brasileiro como no sistema de proteção internacional.

O abrigo do CSU do Buenos Aires conta com, aproximadamente, 80 pessoas, que compõem 3 famílias. Pude perceber que no abrigo não existem quartos ou dormitórios, os acolhidos dormem (e passam o dia) em redes armadas nos corredores do lugar, "ao ar livre". Lá eles também possuem alguns sofás, cadeiras, bancos de concreto e mesas. Foi improvisada uma cobertura de lona para cobrir uma determinada área do abrigo e protegê-los (e seus bens) do sol forte e da chuva (cobertura essa que cedeu diante de uma forte ventania enquanto eu os visitava). As crianças andam descalças pelo chão de terra, e algumas delas sem roupas ou fraldas. O espaço é amplo, mas inadequado para o acolhimento digno de pessoas.

---

[32] SEMCASPI. **Semcaspi lança projeto de educação financeira e empreendedorismo para indígenas venezuelanos.** Disponível em: https://semcaspi.teresina.pi.gov.br/2021/05/19/semcaspi-lanca-projeto-de-educacao-financeira-e-empreendedorismo-para-indigenas-venezuelanos/. Acesso em 04 nov 2021.

[33] SEMCASPI: **Semcaspi promove curso de capacitação na área de estética para venezuelanos nos abrigos de Teresina.** Disponível em: https://semcaspi.teresina.pi.gov.br/2021/02/15/semcaspi-promove-curso-de-capacitacao-na-area-de-estetica-para-venezuelanos-nos-abrigos-de-teresina/. Acesso em 04 nov 2021.

[34] SEMCASPI: **Semcaspi e Fundação Wall Ferraz oferecerão capacitação profissional aos venezuelanos** Disponível em: https://semcaspi.teresina.pi.gov.br/2021/01/09/semcaspi-e-fundacao-wall-ferraz-oferecerao-capacitacao-profissional-aos-venezuelanos/. Acesso em 04 nov 2021.



Figura 5 - Abrigo do CSU do Buenos Aires. Fonte: A autora.



Figura 6 - Corredor do abrigo do CSU do Buenos Aires. Fonte: A autora.

No abrigo do EMATER as condições são melhores, os acolhidos dormem em quartos e cada quarto conta com um banheiro. Eles possuem um refeitório, que antes era equipado com mesas e cadeiras que, segundo o coordenador, foram quebradas pelos próprios acolhidos (além das portas e janelas). Este refeitório não é utilizado pelo acolhidos para a realização das refeições, uma vez que eles preferem comer fora do refeitório, em cadeiras ou sentados no chão, na área externa do abrigo. Eles também preferem comer com as mãos, em vez de talheres. Apenas a cozinha que fica no refeitório é utilizada por eles.



Figura 7- Corredor do abrigo do EMATER. Fonte: A autora.

Existe uma rotina de organização do local em que cada atividade tem um responsável e o dia e horário de cada um é fixado em um mural. Também existe um espaço de convivência onde eles podem fazer reuniões e onde são realizadas as atividades educativas e lúdicas com as crianças. Além disso, o local possui uma área externa bastante ampla e arborizada onde eles podem andar livremente, jogar bola (futebol e vôlei), as crianças podem brincar e, inclusive, participar das atividades educativas desenvolvidas com os educadores sociais. A equipe de trabalho ocupa algumas salas que ficam na entrada do abrigo.



	SEGUNDA Lunes	TERÇA Martes	QUARTA Miercoles	QUINTA Jueves	SEXTA Viernes	SÁBADO Sábado
COZINHA	ALEJANDRO	EFRAIN MOYA	ALEJANDRO	EFRAIN MOYA	ALEJANDRO	EFRAIN MOYA
REFEITORIO	PEREVETO	GUSTAVO	PEREVETO	GUSTAVO	PEREVETO	GUSTAVO
CORREDOR PRINCIPAL	DELVI	RONE	DELVI	RONE	DELVI	RONE
CORREDOR 1 (DIREITA)	FRENDY	EFRAIN PALACIO	FRENDY	EFRAIN PALACIO	FRENDY	EFRAIN PALACIO
CORREDOR 2 (ESQUERDA)	YOVINE	ROGELIO	YOVINE	ROGELIO	YOVINE	ROGELIO
QUINTAL 1 (DIREITA)	PERUCHO	MARIA HELENA	PERUCHO	MARIA HELENA	PERUCHO	MARIA HELENA
QUINTAL 2 (ESQUERDA)	ROBERT	YOINE	ROBER	YOINE	ROBERT	YOINE

Figura 8 - Mural de atividades no abrigo do EMATER. Fonte: A autora.



Figura 9 - Área externa do abrigo do EMATER. Fonte: A autora.

O abrigo Piratinga fica em uma via movimentada e barulhenta do bairro Poti Velho. A equipe de trabalho ocupa algumas salas na entrada do abrigo, onde também são guardados alguns mantimentos e materiais de limpeza. O local possui um pátio amplo, com poucas mesas e cadeiras, onde os acolhidos podem ficar assistindo televisão, podem realizar as refeições ou outras atividades e as crianças podem brincar. O local possui alguns quartos, os quais são suficientes para abrigar a todos em família, mas só um dos quartos possui banheiro. Existe um outro banheiro na área externa que é de uso comum.



Figura 10 - Pátio do abrigo Piratinga. Fonte: A autora.

De uma maneira geral, os abrigos fornecidos não apresentam condições adequadas de acolhimento. Como os próprios acolhidos dizem, eles vivem aglomerados, pois são disponibilizados poucos quartos em relação à quantidade de pessoas, isso quando não vivem ao ar livre, como no abrigo do CSU do Buenos Aires.

Partindo do pressuposto de que a Operação Acolhida se propõe, por lei, a promover proteção social; saúde; educação; formação e qualificação profissional; infraestrutura e saneamento; proteção dos direitos das mulheres, das crianças, adolescentes, idosos, indígenas e pessoas com deficiência, percebe-se que estes direitos quando não estão completamente

ausentes da política pública adotada – como é o caso da educação e acesso ao trabalho –, são garantidos de forma precária.

Apesar de a SEMCASPI se apresentar como um órgão empenhado em promover o melhor acolhimento possível, promovendo a capacitação de suas equipes[35][36] e zelando pela garantia dos direitos dos indígenas venezuelanos, algumas pessoas com quem conversei relatam que o órgão é omisso, e as pessoas encarregadas de gerir o processo de acolhimento em Teresina-PI são desinteressadas em aprender sobre regularização migratória e assistência a imigrantes; não promovem o devido acompanhamento das solicitações de refúgio; insistem na imposição de determinados hábitos e atividades aos acolhidos sem promover o devido diálogo; prometem atender às demandas dos acolhidos e das equipes de trabalho mas não atendem.

Com base nisso, resta evidente que não há o diálogo intercultural, como proposto por Boaventura de Sousa Santos, uma vez que não há o reconhecimento desse grupo enquanto sujeitos de direitos, tampouco enquanto indivíduos culturalmente diversificados e que merecem ter a identidade cultural respeitada, na visão de Honneth. Percebe-se que não há um reconhecimento entre iguais na relação entre os venezuelanos acolhidos e as pessoas responsáveis pela execução da política de acolhimento.

Assim, urge a necessidade de desenvolver um trabalho de capacitação abrangente dos agentes responsáveis pela gestão e pela execução da política pública de acolhimento em nível local, para que eles conheçam os direitos dos migrantes e compreendam as obrigações do poder público mas, também, uma formação mais humanitária, para que eles desenvolvam uma visão antidiscriminatória, o que é necessário para a condução adequada desse tipo de política pública.

As equipes de trabalho que acompanham diariamente os acolhidos nos abrigos são compostas por coordenadores, não necessariamente experientes com a assistência a populações vulnerabilizadas, além de educadores sociais e um técnico de nível superior. A falta de uma equipe multidisciplinar nos abrigos também tem sido alvo de reclamações, tanto pelos acolhidos como por alguns membros das equipes de trabalho, que afirmam que seria mais fácil solucionar alguns conflitos que surgem no cotidiano se houvesse na equipe profissionais como antropólogos, psicólogos, nutricionistas, professores de português.

---

[35] SEMCASPI: **Semcaspi e ONU promoverão treinamento com servidores dos abrigos de indígenas venezuelanos.** Disponível em: https://semcaspi.teresina.pi.gov.br/2021/06/30/semcaspi-e-onu-promoverao-treinamento-com-servidores-dos-abrigos-de-indigenas-venezuelanos/. Acesso em 04 nov 2021.

[36] SEMCASPI: **Coordenador de abrigo dos venezuelanos em Teresina participa de curso internacional** Disponível em: https://semcaspi.teresina.pi.gov.br/2019/07/31/coordenador-de-abrigo-dos-venezuelanos-em-teresina-participa-de-curso-internacional/. Acesso em 04 nov 2021.

Isso demonstra a necessidade de se aprofundar as relações entre os acolhidos e, principalmente, os funcionários que os acompanham diariamente, também através de um diálogo intercultural, para que haja uma troca entre iguais. O acolhimento de imigrantes não deve ser tratado de forma superficial, tampouco através de discursos vazios.

Outro ponto que compromete o devido acolhimento é a rotatividade de servidores municipais nos setores competentes, principalmente os diretores, gerentes, coordenadores, uma vez que os servidores sempre precisam obter conhecimento sobre a questão migratória e as peculiaridades dos imigrantes acolhidos sob sua gestão, tendo em vista que Teresina-PI não costuma ser destino principal nas rotas de refugiados e, portanto, não tem tradição nesse tipo de acolhimento de imigrantes. O mesmo ocorre com os componentes das equipes de trabalho que atuam nos abrigos e são contratadas pela Fundação Cajuína através de contratos temporários com duração de seis meses. A capacitação de pessoas para atuar na regularização migratória e no atendimento assistencial a migrantes e refugiados exige tempo, dedicação, prática e interesse.

O governo estadual, através da Secretaria da Assistência Social e Cidadania – SASC, também está envolvido no processo de acolhimento, embora não tão diretamente como a PMT. Os abrigos onde os migrantes estão acomodados são disponibilizados pelo Governo do Estado, como já mencionado, além disso, a SASC participa de encontros e reuniões em que são discutidas as medidas de acolhimento, juntamente às demais instituições públicas e privadas envolvidas[37], assim como se envolve na articulação junto a organismos internacionais de proteção aos direitos humanos, seja para receber doações[38], ou com o fim de melhorar as medidas de acolhimento adotadas na região[39].

O Ministério Público Estadual do Piauí também participa de algumas reuniões junto aos demais atores envolvidos no processo de acolhimento dos migrantes venezuelanos[40], assim como mantém sua atuação institucional por meio de instauração de procedimentos para apurar

---

[37] SASC: **Sasc discute melhorias para os venezuelanos refugiados no Piauí.** Disponível em: http://www.sasc.pi.gov.br/noticia.php?id=1050&pes=venezuelanos. Acesso em 04 nov 2021.

[38] SASC: **Sasc recebe doação de itens de higiene da ONU para Refugiados.** Disponível em: http://www.sasc.pi.gov.br/noticia.php?id=1173&pes=venezuelanos. Acesso em 04 nov 2021.

[39] SASC: **Governo do Piauí, ONU e Ministério da Cidadania tratam sobre a situação de venezuelanos em Teresina.** Disponível em: http://www.sasc.pi.gov.br/noticia.php?id=1045&pes=venezuelanos. Acesso em 04 nov 2021

[40] MPPI: **Reunião da Rede de Direitos Humanos debate situação dos imigrantes venezuelanos no Piauí.** Disponível em: https://www.mppi.mp.br/internet/2019/06/reuniao-da-rede-de-direitos-humanos-debate-situacao-dos-imigrantes-venezuelanos-no-piaui/. Acesso em 04 nov 2021

denúncias[41] e realizar o acompanhamento de políticas públicas[42][43], assim como o Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria da República no Piauí que, desde 2019, instrui o Inquérito Civil de nº 1.27.000.000712/2019-48[44], ainda não concluído e sem resultados expressivos, que teve início com a denúncia formulada por uma antropóloga pesquisadora sobre a migração *Warao* no Brasil, acerca de suposta prática de xenofobia por servidor da PMT.

A partir deste inquérito, o MPF-PI tem acompanhado a atuação do poder público, solicitando documentos e relatórios sobre a situação, bem como tem ouvido outros interessados, como a DPU-PI, DPE-PI e a FUNAI, esta última que apresentou algumas denúncias, principalmente sobre ameaças sofridas pelos acolhidos e sobre o fornecimento de alimentos pela PMT, e solicitou providências no sentido de provocar o acolhimento adequado por parte da SEMCASPI, bem como exigir da PMT maior transparência acerca da utilização dos recursos federais[45] destinados à execução de tal política pública. Como me foi explicado por Maurício, assessor do Procurador da República Israel Silva, responsável pela condução do Inquérito, tal procedimento ainda não foi finalizado porque sempre chegam novas denúncias que devem ser apuradas e, até o momento, ainda não partiu do MPF nenhuma recomendação direcionada aos órgãos responsáveis pelo acolhimento.

Ainda no âmbito desse Inquérito Civil, foi produzido um laudo antropológico sobre a situação dos *Warao* em Teresina, o qual foi realizado com base em pesquisa de campo ocorrida em janeiro de 2020, e que apresenta críticas dos acolhidos sobre a inadequação e insuficiência dos alimentos recebidos, com a ressalva de que a situação ainda é melhor do que se estivessem na Venezuela. Também pontua que existem divergências e conflitos entre famílias que se reconhecem como "rivais" e sugere, sempre que possível, alocar os "rivais" em abrigos

---

[41] 180graus.com: **Inquérito apura denúncias da Funai sobre situação de venezuelanos em Teresina**. Disponível em: https://180graus.com/brjus/inquerito-apura-denuncias-da-funai-sobre-situacao-de-venezuelanos-em-teresina/. Acesso em 11 dez 2021.

[42] MPPI: **MPPI instaura procedimento para acompanhar os serviços socioassistenciais aos venezuelanos que moram em Teresina**. Disponível em: https://www.mppi.mp.br/internet/2020/05/mppi-instaura-procedimento-para-acompanhar-os-servicos-socioassistenciais-aos-venezuelanos-que-moram-em-teresina/. Acesso em 04 nov 2021

[43] MPPI: **MPPI instaura procedimento para verificar a inclusão de imigrantes venezuelanos no CadÚnico do Governo Federal.** Disponível em: https://www.mppi.mp.br/internet/2020/11/mppi-instaura-procedimento-para-verificar-a-inclusao-de-imigrantes-venezuelanos-no-cadunico-do-governo-federal/. Acesso em 04 nov 2021.

[44] MPF-PI – Consulta de andamento de processos. Disponível em: http://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/index2#/detalhe/41000000000095027727?modulo=0&sistema=portal. Acesso em 27 nov 2021.

[45] A respeito das verbas federais, no ano de 2021 foram destinados R$ 840.000,00 (oitocentos e quarenta mil reais) para a Prefeitura de Teresina pelo Ministério da Cidadania, com o fim de atender 350 migrantes e refugiados venezuelanos, de acordo com o Relatório Geral da Operação Acolhida referente ao primeiro semestre de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios/5o-relatorio-op-acolhida-1o-sem-2021-1.pdf/view. Acesso em 28 nov 2021.

distintos, bem como considerar outro modelo de acolhimento, mais descentralizado, com aluguel de casas que comportem poucas famílias, de modo a conferir maior autonomia aos *Warao*, tendo em vista que o modelo atual, de maior controle do Estado sobre os acolhidos, não é recomendável.

O laudo aponta, ainda, a urgência na inclusão de crianças e jovens no sistema público de ensino, mas em uma "perspectiva culturalmente diferenciada e adequada", de preferência envolvendo, também, o ensino do espanhol e do idioma nativo, com a participação de professores indígenas. Ressalta a reclamação dos *Warao* em relação à falta de apoio para a inserção no mercado de trabalho, bem como o acesso a benefícios sociais e documentos, como a Carteira de Trabalho, e recomenda promover a qualificação dos migrantes, preferencialmente, em ofícios que já possuam alguma habilidade.

Ao final, o laudo reforça a importância do diálogo e da participação dos *Warao* na formulação das políticas que lhes tragam impacto direto e a importância da busca pelo conhecimento etnográfico desta população, por parte do poder público e dos atores envolvidos na execução de tais políticas, a fim de estabelecer uma relação dialógica qualificada.

A visão trazida pelo laudo antropológico reforça a ideia de que é necessário que haja o reconhecimento do outro enquanto sujeito da própria história o que, na visão de Honneth (2009), se reflete no desenvolvimento do autorrespeito e da autoestima dessas pessoas. E a partir daí se alcançará a transformação rumo a uma sociedade mais inclusiva, igualitária e não discriminatória.

De acordo com alguns membros das entidades de sociedade civil ouvidos, apesar do empenho de alguns membros do Ministério Público, os avanços não têm sido significativos e os procedimentos instaurados não atingem os objetivos almejados, além disso, nem sempre eles obtêm retorno sobre as denúncias que são enviadas a esses órgãos.

A Defensoria Pública, notadamente a Estadual, também tem sido provocada a agir na proteção dos direitos dos venezuelanos acolhidos em Teresina-PI[46], assim como tem participado das reuniões para discutir as medidas de acolhimento[47] e já realizou inspeções e

[46] DPE-PI: **Defensoria realizou vistoria em abrigo de venezuelanos da etnia Warao em Teresina.** Disponível em: http://www.defensoria.pi.def.br/defensoria-realizou-vistoria-em-abrigo-de-venezuelanos-da-etnia-warao-em-teresina/. Acesso em 04 nov 2021.
[47] DPE-PI: **Núcleo de Direitos Humanos realiza reunião para definir atendimento aos venezuelanos Warao em Teresina.** Disponível em: http://www.defensoria.pi.def.br/nucleo-de-direitos-humanos-realiza-reuniao-para-definir-atendimento-aos-venezuelanos-warao-em-teresina/. Acesso em 04 nov 2021.

vistorias aos abrigos, com a finalidade de conferir as condições de acolhimento às quais os migrantes estão sendo submetidos[48] e buscar soluções para os problemas diagnosticados[49].

Pode-se dizer que o maior desafio do poder público é dar concretude à Lei que disciplina a Operação Acolhida e que serve como diretriz para a política pública adotada, para disponibilizar ambiente digno para o acolhimento; fornecer alimentação adequada às necessidades alimentares e à cultura dos acolhidos; fornecer serviço de saúde humanizado, considerando as peculiaridades culturais da população acolhida; facilitar o acesso à educação de crianças e adolescentes considerando as diferenças linguísticas e desenvolver meios que possibilitem a inserção do imigrante venezuelano no mercado de trabalho formal ou através do empreendedorismo, de modo a permitir que estas pessoas vivam de forma independente e autônoma e realmente integradas na comunidade local.

5.2 A participação da sociedade civil nas políticas de acolhimento

Quando os primeiros indígenas venezuelanos chegaram a Teresina-PI, eles não possuíam lugar para ficar, e passaram, então, a ocupar praças e pedir dinheiro nas ruas da cidade. O acolhimento inicial foi realizado por iniciativa de Ongs e integrantes de movimentos sociais. Vale transcrever o relato da antropóloga Carmen Lúcia Silva Lima:

> Quando chegaram à Teresina, os Warao ocuparam uma praça da cidade e passaram a realizar a prática da coleta nas ruas da cidade. Eles se tornaram notícia frequente nos meios de comunicação, que incialmente os tratava genericamente como "os venezuelanos". Integrantes do Movimento Pela Praz na Periferia (MP3), sensibilizados com a vulnerabilidade do grupo, orientaram o deslocamento para a sede do Clube Social Piratinga, no bairro Poti Velho. A Pastoral do Povo de Rua, a Ong Eu Quero Ajudar e a Cáritas da Arquidiocese de Teresina passaram a contribuir com a doação de alimentos e água.
> Nas semanas seguintes, novos grupos chegaram, tornando necessário a busca de novos espaços de abrigamento. O abrigo do Poti Velho foi o primeiro espaço que visitei. No local conheci Lucineide e Luciana, que me guiaram até uma casa no bairro Mocambinho, onde estavam algumas famílias que haviam chegado recentemente. O abrigamento nesta residência aconteceu graças a mediação de padre João Paulo, da Pastoral do Povo de Rua. Neste dia fiquei muito preocupada com a vulnerabilidade das famílias e a precariedade e falta de segurança dos dois espaços.
> [...] o poder público municipal e estadual passaram a dialogar com eles e entre si. Reuniões foram realizadas para refletir sobre a situação e o Ministério da Cidadania e a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) no Brasil foram acionados, pois ganhou evidencia a identidade de imigrantes refugiados. Em decorrências do diálogo

[48] DPE-PI: **Dr. Igo de Sampaio fala sobre situação dos abrigos dos venezuelanos Warao.** Disponível em: http://www.defensoria.pi.def.br/dr-igo-de-sampaio-fala-sobre-situacao-dos-abrigos-dos-venezuelanos-warao/. Acesso em 04 nov 2021.
[49] DPE-PI: **Defensoria Pública realiza inspeção em abrigos de venezuelanos e busca solução para melhorar situação dos imigrantes**. Disponível em: http://www.defensoria.pi.def.br/defensoria-publica-realiza-inspecao-em-abrigos-de-venezuelanos-e-busca-solucao-para-melhorar-situacao-dos-imigrantes/. Acesso em 04 nov 2021

> entre as organizações governamentais e não governamentais, criou-se uma rede de parceria para ajudar essa coletividade. As redes sociais, especificamente o whatsapp, passaram a ser utilizadas para a comunicação de um grupo que se constituiu com a denominação de Coordenação Geral. [...]
> Para a efetivação da assistência aos Warao, o Governo do Estado do Piauí e a Prefeitura de Teresina fizeram uma pactuação. O primeiro ficou responsável pela cessão de prédios públicos para o abrigamento e o segundo por fornecer alimentação e material de limpeza e higiene pessoal. Mesmo com a referida atribuição de responsabilidades, continuou sendo necessária as doações, pois sempre que visitávamos os abrigos, eram recorrentes as falas sobre a falta de alimentos e outros recursos. As instituições do estado e município, quando interpeladas, verbalizavam que o motivo principal para o atendimento precário era a falta de recurso. (2020, p. 140–141)

A participação da sociedade civil nas ações de acolhimento de imigrantes em Teresina-PI não se mostra apenas desejável, mas constitui verdadeira necessidade, diante das dificuldades enfrentadas pelo poder público em executar a política de acolhimento aos migrantes[50]. Vale destacar, dentre outros grupos e organizações que já se envolveram com o processo de acolhimento e integração em algum momento[51], a atuação do Movimento Pela Paz na Periferia - MP3 e da Cáritas da Arquidiocese de Teresina-PI que, desde a chegada dos primeiros venezuelanos a Teresina-PI, promovem debates e ações com a finalidade de conferir alguma proteção a esse grupo.

A Ong Movimento Pela Paz na Periferia - MP3, desde o início tem buscado intermediar, junto aos governos, formas de preservar e promover os direitos dessa população, como me relatou seu representante, Júnior do MP3, com quem conversei em agosto de 2021. A Ong promove ações de recolhimento de doações de alimentos, itens de necessidade básica e brinquedos, para serem distribuídos aos migrantes.

Até março de 2019, antes do início da pandemia de COVID-19 em Teresina-PI, a Ong MP3 estava empenhada em um projeto de alfabetização de crianças e adolescentes venezuelanos, uma vez que o Município não promoveu a inclusão dessas crianças no ensino regular do município[52]. Com a iniciativa, as crianças e adolescentes (por volta de 66, no total)

---

[50] Governo do Estado do Piauí: **Wellington trata de ações para as pessoas em situação de rua e imigrantes venezuelanos**. Disponível em: https://www.pi.gov.br/noticias/wellington-trata-de-acoes-para-as-pessoas-em-situacao-de-rua-e-imigrantes-venezuelanos/. Acesso em 04 nov 2021

[51] Vale o registro de vários atores envolvidos diretamente com doações ou outras ações junto aos venezuelanos, ou ainda aqueles que participam da discussões sobre as medidas de acolhimento e das denúncias de violação aos direitos dos migrantes venezuelanos, dentre eles: Pastoral do Povo de Rua; Pastoral do Migrante da Arquidiocese de Teresina; Comissão Pastoral da Terra; Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo – APOINME/Microrregião do Piauí; Ong Quero Ajudar; Grupo de Pesquisa em Antropologia, Diversidade, Interculturalidade e Educação – GPADIE/UFPI; Grupo de Pesquisa e Extensão Direitos Humanos e Cidadania – UFPI; Enactus Estácio Teresina, e outros.

[52] Youtube – Canal MP3: **MP3 está alfabetizando crianças e adolescentes venezuelanos**. Disponível em: MP3 ESTÁ ALFABETIZANDO CRIANÇAS E ADOLESCENTES VENEZUELANOS. - YouTube. Acesso em 03 out 2021.

eram recolhidas nos abrigos e levadas à sede da instituição, duas vezes por semana, onde assistiam às aulas. Um dos indígenas acolhidos, Yovini Torres, por ser bilíngue e se comunicar bem através do português, além de já ter atuado como educador na Venezuela, era voluntário do projeto[53].

A inclusão dos próprios venezuelanos na execução do projeto é de extrema importância para que eles se percebam como protagonistas das próprias vivências. Isso implica em reconhecer neles autonomia e que eles reconheçam a própria autonomia, para que possam se desenvolver enquanto cidadãos. Ademais, inseri-los dessa forma significa reconhecer a importância do respeito à identidade cultural na formação do indivíduo. É, então, o exemplo de uma ação que dá concretude ao direito, mais especificamente ao direito à educação, em seu caráter mais substancial, uma vez que reconhece e respeita sua identidade cultural, a partir do reconhecimento do indivíduo enquanto sujeito de direitos.



Figura 11 – Atividade de Alfabetização promovida pelo MP3 – Fonte: MP3, 2020

A Cáritas da Arquidiocese de Teresina-PI também promove o acolhimento dos venezuelanos desde maio de 2019, articulando a disponibilização de abrigos, doação de

[53] PITV: **MP3 ajuda a alfabetizar as crianças e adolescentes venezuelanas**. Disponível em: MP3 ajuda a alfabetizar as crianças e adolescentes Venezuelanas - PI TV - YouTube. Acesso em 03 out 2021.

dinheiro, alimentos, itens de limpeza e higiene pessoal[54], bem como participando das reuniões e debates com instituições públicas e privadas, a fim de garantir o exercício dos direitos dos migrantes, como me esclareceu Luciana Fontes, gestora de projetos da entidade. Ainda de acordo com Luciana, os empenhos da Promotora Myrian Lago e da Juíza Maria Luíza de Melo Freitas da 1ª Vara da Infância e Juventude de Teresina-PI têm sido muito importantes, mas ainda assim a gestora entende que são insuficientes para superar as deficiências nas medidas de acolhimento adotadas pelo poder público.

Por acompanhar de perto os migrantes acolhidos, Luciana crê que a SEMCASPI poderia ser mais aberta ao diálogo com os migrantes, no sentido de reconhecer suas complexidades culturais. Além disso, ela vê certa omissão da SEMCASPI em relação à saúde dos acolhidos, inclusive quanto à saúde mental, uma vez que não há o envolvimento dos Centros de Atendimento Psicossocial – CAPS do Município, o que poderia ser muito positivo, visto a necessidade de atenção psicológica aos migrantes, diante de tantos desafios e dificuldades já enfrentados desde antes dos deslocamentos.

A ausência de uma política de saúde integrada à disposição dos venezuelanos demonstra a omissão do poder público em garantir o direito à saúde sem discriminação, em clara afronta à ordem constitucional que assegura os mesmos direitos fundamentais tanto aos brasileiros quanto aos estrangeiros residentes no país. A dificuldade que eles têm para acessar os serviços de saúde, devido à situação de vulnerabilidade em que vivem, sobretudo pela falta de conhecimento sobre os próprios direitos, torna a omissão estatal mais evidente.

Vale registrar, também, a atuação de um grupo de estudantes envolvidos no Projeto Enactus da Faculdade Estácio de Sá, que, segundo me explicaram, visa promover um impacto social positivo através da ação empreendedora. Esse grupo desenvolveu o Projeto *Warao*[55], com a finalidade de divulgar a arte e a cultura *warao* e deu apoio à participação dos indígenas venezuelanos em uma feira de produtos artesanais promovida pela Prefeitura de Teresina-PI[56], sem grandes resultados, até o momento, como relatado pelos próprios migrantes e integrantes das equipes de trabalho.

---

[54] Arquidiocese de Teresina: **Igreja intensifica acolhimento aos Venezuelanos em Teresina.** Disponível em: https://arquidiocesedeteresina.org.br/2019/12/03/igreja-intensifica-acolhimento-aos-venezuelanos-em-teresina/. Acesso em 04 nov 2021.

[55] ENACTUS: **WARAO – Estácio/CEUT, Brazil.** Disponível em: https://plus.enactus.org/s/project/a0d3n000006ZdCbAAK/warao?language=ko. Acesso em 04 nov 2021.

[56] SEMCASPI: **Indígenas venezuelanos participam da "Feira das Praças" com produtos artesanais. Disponível em:** https://semcaspi.teresina.pi.gov.br/2021/08/20/indigenas-venezuelanos-participam-da-feira-das-pracas-com-produtos-artesanais/. Acesso em 04 nov 2021.



Figura 12 - Artesanato Warao. Fonte: A autora.

Juntamente com a Cáritas, os estudandes do Projeto *Warao* realizaram uma ação do dia das crianças nos dias 13, 14 e 15 de outubro de 2021, nos três abrigos da capital, um dia em cada abrigo. A ação consistia em uma campanha prévia de doação de brinquedos, lanches ou dinheiro, para que no dia designado para cada abrigo houvesse um evento com música, brincadeiras, animadores e distribuição de prêmios, lanches e brinquedos.



Figura 13 - Dia das crianças no CSU do Buenos Aires. Fonte: A autora.

Acompanhei as ações no abrigo do CSU do Buenos Aires e no abrigo do EMATER. Neste último, no dia 15 de outubro, por mais de duas horas, as crianças brincaram, participaram de competições e ganharam lanches e brinquedos, com a participação de vários voluntários da Cáritas e do Projeto Enactus.



Figura 14 - Dia das crianças no abrigo do EMATER. Fonte: A autora.

Na primeira ação realizada, no abrigo do CSU do Buenos Aires, houve uma interação maior dos adultos com o evento e, além das brincadeiras, músicas, distribuição de prêmios, lanches e brinquedos promovida pelos voluntários, houve uma apresentação de músicas e danças típicas dos *Warao*, com alguns adultos vestidos com trajes típicos para a ocasião, em um momento de grande interação entre os acolhidos – adultos, crianças e adolescentes –, e os integrantes das equipes de trabalho e os voluntários presentes, participando das danças e do momento de forte expressão cultural dos acolhidos.



Figura 15 - Dança típica dos Warao. Fonte: A autora.



Figura 16 - Indígenas vestidas com trajes típicos. Fonte: A autora.

Além das ações diretas com os imigrantes, também é de extrema importância a atuação destes grupos na fiscalização e no controle das medidas adotadas pelo poder público, através de denúncias e reclamações ao Ministério Público e à Defensoria Pública, bem como a

divulgação para a sociedade, como um todo, das condições de acolhimento oferecidas, através da imprensa e redes sociais[57].

Um fato que ganhou destaque e mobilizou várias entidades, foi a expulsão de um dos imigrantes do abrigo do EMATER, como será esclarecido em momento oportuno. Após o ocorrido, as entidades elaboraram uma carta denúncia destinada à PMT; SEMCASPI; Câmara Municipal de Teresina-PI; Governo do Estado; MPF; MPE; DPU/PI; DPE e Coordenação Regional Nordeste II da FUNAI. A carta teve dezoito signatários, dentre Ongs; entidades religiosas; grupos de pesquisa; movimentos sociais e coletivos de proteção aos direitos humanos. Como relatado pelos próprios migrantes e pela Luciana, gestora de projetos da Cáritas, com o apoio da Defensoria Pública, junto à mobilização do terceiro setor, o indígena expulso pôde retornar ao abrigo, assim como foi revisto o procedimento de expulsão sumária de acolhidos.

De acordo com o Júnior do MP3, representante da Ong MP3, essas denúncias não são bem recebidas pelos órgãos denunciados, o que acaba dificultando a ação das Ongs e demais instituições envolvidas. Ele relata, inclusive, que seu acesso aos abrigos é dificultado por parte da SEMCASPI, em razão das denúncias que ele divulga na mídia. Nesse sentido, vale observar que o acesso aos abrigos, pelo menos de acordo com minha experiência, não foi dificultado, mas os agentes de portaria e as equipes de trabalho nos abrigos sempre questionam se a visita foi comunicada e autorizada pela SEMCASPI, o que leva a crer que uma visita inesperada pode ser barrada na entrada. A mim foi sugerido, pelo representante do MP3, falar diretamente com representantes da SEMCASPI para poder fazer as visitas aos abrigos e evitar contratempos.

Ainda de acordo com o representante da Ong MP3, esses conflitos entre as Ongs e a Prefeitura acabam inibindo a realização de denúncias mais incisivas por parte de algumas dessas instituições, pois pode prejudicar a realização de projetos e parecerias futuras com os entes governamentais. Apesar disso, alguns membros de tais entidades, como o próprio Júnior do MP3 e a Luciana Fontes da Cáritas, afirmam que a precariedade do acolhimento é tamanha, que além de realizar denúncias ao Ministério Público e à Defensoria Pública, estudam levar tais denúncias à ONU[58].

---

[57] Facebook - Júnior MP3: – **Denúncia: Indígenas venezuelanos passam fome em Teresina.** Júnior Mptrês - DENÚNCIA Indígenas venezuelanos passam... | Facebook

[58] Walcy Vieira: **Refugiados e humilhados. Venezuelanos podem socorro e Teresina a um passo de ser denunciada na ONU.** Disponível em: https://walcyvieira.com/policia/1699/refugiados-e-humilhados-venezuelanos-podem-socorro-e-teresina-a-um-passo-de-ser-denunciada-na-onu. Acesso em 04 nov 2021.

5.3 O desafio no acolhimento de migrantes indígenas

Os *Warao* são um povo de origem venezuelana, mais precisamente da região do Delta do Orinoco, ao leste da Venezuela. A depender de onde estejam localizados – de qual margem do rio Orinoco –, podem apresentar características diferentes, devido aos diferentes contextos e trocas culturais aos quais foram submetidos. Tradicionalmente, exercem a pesca, caça, agricultura e artesanato e, na divisão dos trabalhos, algumas atividades são exercidas exclusivamente por homens – como a construção de canoas e casas –, e outras pelas mulheres – a fabricação de redes, mas de uma maneira geral, homens e mulheres cooperam conjuntamente (CIRINO, 2020).

O povo *Warao*, ao longo do tempo, foi perdendo algumas de suas tradições, o que provocou mudanças no seu modo de se relacionar entre si e com os não indígenas, como a realização de atividades comerciais, hábitos alimentares e casamentos, por exemplo. Isto ocorreu devido ao maior contato que tiveram com os *criollos*[59], na segunda metade do século XX, devido a projetos desenvolvimentistas que avançaram sobre os territórios indígenas provocando deslocamentos para a procura de trabalho, assistência médica e prestações de serviços diversos, e também permitiu um maior acesso aos territórios indígenas por não indígenas (CIRINO, 2020). Na década de 1960, muitos deles tiveram que migrar para outras regiões da Venezuela depois que a construção de uma barragem provocou a extinção e escassez de animais e vegetais na região em que viviam. Já na década de 1990, um surto de cólera provocou várias mortes e novos deslocamentos (LIMA, 2020).

Deslocamentos não são uma novidade para os *Warao*, uma vez que as diversas intervenções em seus locais tradicionais foram responsáveis pelos deslocamentos internos desse povo, mas a crise política e econômica da segunda década do século XXI, provocou o deslocamento não só para outras regiões do país, mas para outros países, principalmente os que guardam fronteiras com a Venezuela (CIRINO, 2020). De acordo com o indígena Camilo, acolhido no abrigo do CSU do Buenos Aires, aproximadamente, 30% da população *Warao* já deixou a Venezuela.

Os *Warao* têm demonstrado conseguir realizar deslocamentos dentro do Brasil sem maiores dificuldades e, nem mesmo a barreira linguística tem sido rígida o suficiente para impedir que eles avancem pelo país. Eles mantêm contatos entre si, assim como conseguem manter contato com os familiares que permanecem na Venezuela (LIMA, 2020).

[59] Para os Warao, *criollos* são pessoas não indígenas (CIRINO, 2020).

Uma característica da migração dos *Warao* é o deslocamento de grupos familiares numerosos, às vezes agrupados, liderados por um *aidamo*. Outro aspecto notável é a temporariedade da permanência dos grupos em determinado lugar. O antropólogo Carlos Alberto Marinho Cirino (2020) observou, em sua pesquisa sobre os *Warao* em Roraima, que um grupo chegava e se fixava de forma precária, muitas vezes em situação de rua, vendiam seus artesanatos e mendigavam nas ruas, às vezes com crianças, e depois de um tempo seguiam para outra cidade, enquanto chegavam novos grupos, e assim se sucedia. Mesmo com a disponibilização de abrigos para o acolhimento destes grupos, a dinâmica permanecia a mesma. O mesmo foi observado pela antropóloga Carmen Lúcia Silva Lima (2020) em Teresina-PI, embora ela tenha percebido um movimento de retorno em vários casos.

Para Cirino (2020), esta característica do deslocamento dos *Warao* de avançar no território brasileiro, cada vez se afastando mais da Venezuela, faz com que seja considerada migração dos *Warao* um processo diaspórico, pela dificuldade da mobilidade entre os dois países, o que atrai um caráter mais permanente ao movimento. Assim ele explica:

> O fluxo, mobilidade ou movimento pendular, em decorrência das dificuldades financeiras que não tardam a chegar ao local de destino, com a queda nas vendas de artesanatos, haja vista a dificuldade em obter matéria prima e redução dos recursos provenientes de mendicância, desarticula o movimento de dupla mão de pessoas, caso dos Warao (2020, p. 129).

Uma vez acolhidos os *Warao* em abrigos, o desafio dos gestores é manter o controle sobre os indígenas, diante da incompatibilidade entre seus hábitos culturais e a rigidez das regras de convivência estabelecidas pelos gestores (confinamento com cumprimento de horários, principalmente de abertura e fechamento dos portões). A dinâmica dos abrigos impõe aos acolhidos uma série de regras que lhes retira a autonomia e, não raro, provoca conflitos e novos deslocamentos, muitas vezes sem comunicação aos gestores (CIRINO, 2020).

Diante da peculiaridade da migração de indígenas venezuelanos ao Brasil, muitos são os questionamentos sobre a proteção jurídica desta população específica, levando em consideração, ainda, a proteção constitucional ao indígena no Brasil, ao reconhecer sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Esta proteção, contudo, não se restringe ao indígena brasileiro ou transfronteiriço, de modo que, mesmo os indígenas *Warao*, gozam destas garantias dentro do território brasileiro (CIRINO, 2020).

Em Teresina-PI, os primeiros grupos chegaram em maio de 2019 e foram acolhidos, inicialmente, por Ongs que providenciaram abrigos e alimentos. Em menos de dois meses da chegada dos primeiros migrantes, o grupo compunha-se de aproximadamente 200 integrantes.

Mesmo com o fornecimento de abrigos e doações de alimentos, muitos destes migrantes iam às ruas pedir dinheiro, principalmente em semáforos das vias mais movimentadas da cidade, quase sempre mulheres acompanhadas de crianças, com o fim de sensibilizar os doadores e obter maiores quantias, conduta bastante problematizada pela população teresinense (LIMA, 2020).

O fato de os *Warao* rejeitarem alguns produtos que recebem em doação contribui para a construção de uma imagem negativa do migrante, no entanto, a rejeição de alguns artigos se dá pela inutilidade ou inconveniência, a partir de sua perspectiva cultural (LIMA, 2020), não se trata de ingratidão de quem recebe. Isso se torna mais problemático quando algumas das pessoas diretamente envolvidas com o acolhimento – como membros das equipes de trabalho dos abrigos com quem conversei – sustentam o discurso de que eles não dão valor ao que recebem, o que é "um tapa na cara da sociedade", com tanta gente passando fome e eles recusando comida, e que justificaria, inclusive, manifestações de revolta da população local, se esse fato fosse amplamente divulgado. Percebe-se, aí, a dificuldade em reconhecê-los enquanto grupo culturalmente diversificado e em estabeler uma relação mais tolerante e respeitosa.

Vale notar, também, a perspectiva do *Warao* quanto à mendicância. A antropóloga Carmen Lúcia Lima (2020), em suas visitas e conversas com alguns dos indígenas, observou que eles se referiam à mendicância como se fosse trabalho. Isso também foi mencionado pelo coordenador de um dos abrigos visitados.

A situação da mendicância dos migrantes, fazendo o uso de crianças para tal, provocou debates entre poder público e a sociedade civil, inclusive uma audiência pública realizada pelo juízo da 1ª Vara da Infância e Juventude de Teresina-PI[60], na qual foi determinada a elaboração de um protocolo de orientação[61] sobre a cultura brasileira para os *Warao*, e a adoção de medidas a fim de difundir na população teresinense a aceitação dos migrantes enquanto refugiados e vulnerabilizados (LIMA, 2020).

Ainda assim, e com o arrefecimento da pandemia de COVID-19, alguns indígenas voltaram a sair às ruas pedindo dinheiro e, em menor escala, acompanhados de crianças. Como foi relatado a mim por alguns deles, isso se dá porque as doações que recebem ainda são insuficientes, eles precisam complementar os alimentos que recebem, além de outras necessidades, básicas ou não.

---

[60]GP1: **Audiência discute situação de venezuelanos em abrigos de Teresina.** https://www.gp1.com.br/pi/piaui/noticia/2019/6/1/audiencia-discute-situacao-de-venezuelanos-em-abrigos-de-teresina-455514.html. Acesso em 04 nov 2021.

[61] PMT: **Autoridades farão vistoria para coibir mendicância de venezuelanos nos sinais de trânsito.** Disponível em: https://pmt.pi.gov.br/2019/06/21/autoridades-farao-vistoria-para-coibir-mendicancia-de-venezuelanos-nos-sinais-de-transito/. Acesso em 04 nov 2021.

A disseminação de informações imprecisas sobre a permanência dos *Warao* em Teresina-PI contribuiu para o insucesso das campanhas de doação, que nunca mais conseguiram atingir o mesmo patamar de doações dos primeiros meses da chegada dos migrantes. Diziam que os indígenas eram nômades, que estavam apenas de passagem e que não queriam se fixar na cidade, o que não parecia refletir na realidade, uma vez que, ainda que alguns grupos deixassem Teresina-PI com destino a outras cidades, muitos deles retornavam, assim como a cidade continuava a receber novos grupos (LIMA, 2020).

Com o fim de buscar soluções para os desafios no acolhimento dos *Warao* em Teresina-PI, foi realizado o Seminário Indígenas *Warao*: Direitos e Práticas de Acolhimento e Proteção, na Universidade Federal do Piauí, que contou com a participação da FUNAI, ACNUR, DPU, SASC, SEMCASPI, Cáritas Arquidiocesana de Teresina-PI, e outras entidades, além dos próprios indígenas *Warao*, como protagonistas. A partir deste Seminário foi elaborado um documento com propostas para um acolhimento humanitário. Também foi constituído um Grupo de Trabalho para monitorar o acolhimento aos *Warao* em Teresina-PI, composto pela DPE-PI, DPU, FUNAI, ACNUR, Cáritas, além dos governos estadual e municipal. Apesar destas iniciativas, não se tem avançado muito na efetivação das propostas (LIMA, 2020).

Quanto ao cotidiano dentro dos abrigos, os integrantes das equipes de trabalho com quem conversei relatam algumas dificuldades em lidar com indígenas *Warao*. A comunicação não é um grande problema, já que cada abrigo possui seus "intérpretes", o que facilita a comunicação com os demais acolhidos que não falam espanhol ou português. Os abrigos possuem regras de convivência e rotinas de atividades às quais os acolhidos devem se submeter, e existem, inclusive, regras penalizadoras gradativas como, por exemplo, a possibilidade de expulsão do acolhido caso receba três advertências. Tais penalidades podem ser aplicadas em caso de agressividade e comportamentos violentos, como no episódio da expulsão de um dos acolhido, conforme já mencionado.

Alguns membros das equipes de trabalho com quem conversei relataram que nem sempre os acolhidos cumprem tais regras de convivência, eles às vezes resistem a realizar as atividades estabelecidas na programação do dia, mas parece não haver maiores consequências. Um dos coordenadores lamentou que não tenha poder para aplicar as penalidades previstas no regimento, disse que se sente "de mãos atadas" diante da indisciplina dos acolhidos. Relatou que existe muita criminalidade próxima ao abrigo e que, pelo menos, dois dos acolhidos eram usuários de drogas, e que estavam causando problemas, mas mesmo tendo sido advertidos, não foram expulsos por receio da "opinião pública". No caso, o receio com a "opinião pública"

partiria da SEMSCASPI. Segundo ele, o poder público já foi provocado para atuar na região de modo a diminuir o tráfico e a criminalidade, mas seu pedido não foi atendido.

Também foi relatado por todos os componentes das equipes de trabalho com quem conversei, que os imigrantes gastam o dinheiro que recebem com bebidas alcoólicas e alguns deles quando bebem ficam bastante violentos, principalmente com as próprias mulheres – inclusive já receberam orientações sobre a Lei Maria da Penha. Aparentemente, existe um gasto elevado com refrigerantes e bebidas alcoólicas, e alguns conflitos decorrentes do uso abusivo do álcool.

Um dos coordenadores com quem falei acredita que os imigrantes estão acostumados a sempre receber sem precisar trabalhar e gostam dessa situação, disse que conhecem seus direitos, mas não querem ter deveres, são preguiçosos e nada falta a eles – apenas ocupação. De fato, a ociosidade é um grande problema para eles, mas eles parecem bastante incomodados com a falta de emprego e de ocupação e não querem ficar indefinidamente nessa situação de dependência, como relatado por todos os migrantes com quem conversei.

Esse mesmo coordenador diz que eles não conseguem trabalhar porque são imediatistas, querem trabalhar e já receber o dinheiro daquele dia de trabalho, o que não ocorre na maioria dos empregos formais da cidade. Apesar disso, ele afirma que tem tentado com colegas conseguir vagas de emprego para alguns venezuelanos, até agora, sem sucesso. Também relatou algumas promessas de emprego surgidas, anunciadas pela própria SEMCASPI, que não se confirmaram, causando angústia aos acolhidos diante da quebra da expectativa.

Para esse coordenador, as equipes de trabalho deveriam contar com mais pessoas, profissionais de áreas diversas, como psicólogos, nutricionistas, antropólogos, enfermeiros, atuando diariamente. Desses profissionais, a equipe conta apenas com enfermeira, mas ela só visita o abrigo uma vez por semana. Se houvesse uma equipe maior, multidisciplinar, ele entende que seria mais fácil para eles lidarem com os acolhidos. Ele reconhece que tal dificuldade por parte das equipes de trabalho decorre do choque de culturas e reclama que recebe muitas cobranças (tem que enviar relatórios semanais, informar tudo o que acontece no abrigo, registrar com fotos etc.), mas não tem o apoio devido para desenvolver um bom trabalho.

Sobre esse aspecto, é importante ressaltar a necessidade de compreensão da cosmovisão dos indígenas *Warao* por parte das pessoas que atuam diretamente no acolhimento, de modo a permitir que o processo de integração se dê de modo menos conflituoso. Para isso é necessário

desenvolver uma visão do reconhecimento do outro enquanto sujeito dotado de autodeterminação, e não como alguém que deva ser tutelado ou, simplesmente, assimilado.

O fato de os *Warao* atribuírem à bruxaria certos infortúnios e a forma como eles lidam com isso deve ser levado em consideração, com observa a Antropóloga Carmen Lúcia (2020) ao relatar episódios como o de uma jovem que havia adoecido por ter sido alvo de "feitiço" de um membro de outro grupo, e foi "curada" através de rezas de uma xamã, assim como o episódio de um acordo entre grupos rivais que se comprometeram a não lançar feitiços uns nos outros durante um evento no qual se pretendia que ambos os grupos participassem.

Sobre esse aspecto, é importante trazer as observações constantes na página 33 do laudo antropológico elaborado pelo Analista do MPU e Perito em Antropologia, Marcio Martins dos Santos, sobre os *Warao* acolhidos em Teresina-PI, juntado aos autos do Inquérito Civil de nº 1.27.000.000712/2019-48, que tramita no MPF-PI e que consta como anexo ao presente estudo:

> Trata-se, indubitavelmente, de um exemplo de articulação de saberes e compreensão de uma cultura diferenciada, com a qual os governos do estado e do município ainda não parecem preparados para lidar.
> Surgem, a partir dai, uma série de questões que deveriam perpassar a atuação do poder público neste contexto de interculturalidade: "Qual o lugar do espiritual na visão de mundo Warao, inclusive nas decisões de migração? Tais decisões são apenas baseadas em aspectos materiais ou há influência dessas outras variáveis? Como são os processos internos de decisão do grupo?

De acordo com alguns membros das equipes de trabalho, a SEMCASPI e a Fundação Cajuína não têm muita habilidade para lidar com indígenas, pois querem impor determinados hábitos e atividades sem promover o devido diálogo com os acolhidos, sem tentar entender sua cultura e suas necessidades. Para alguns deles, a ausência de equipes maiores e outras categorias profissionais compondo tais equipes dificultam o oferecimento de um acolhimento adequado. Vale registrar que dentre os profissionais que compõem as equipes de trabalho alguns não possuem formação ou experiência com assistência a grupos vulnerabilizados o que, sem dúvidas, compromete a execução de uma política adequada de acolhimento de imigrantes, sobretudo diante da especificadade de se tratar de um grupo indígena.

Sobre a participação dos *Warao* como protagonistas da própria história, vale destacar as observações do Perito Marcio Martins Santos na página 33 do laudo já mencionado:

> Importa, também, garantir a participação dos Warao na formulação e execução das medidas que possam impactá-los. Recordemos, neste momento, que a consulta aos povos indígenas acerca de decisões, projetos ou políticas que possam impactá-los deve ter como uma de suas premissas básicas a percepção de que não há um modelo "pronto", facilmente aplicável a todo e qualquer contexto. Na verdade, o respeito à autodeterminação destes povos pressupõe que aqueles que pretendam efetivamente ouvi-los o façam respeitando suas formas próprias de organização e seus mecanismos de tomada de decisão. Importa, portanto, reconhecer as peculiaridades socioculturais de cada grupo ou comunidade e levá-las em consideração no momento em que forem

> traçadas as "estratégias de escuta" que serão adotadas. Para tanto, pode ter papel fundamental o conhecimento antropológico já existente acerca dos povos que serão consultados, possivelmente sendo necessária a presença de pesquisadores qualificados na equipe que se dedicará a este trabalho.
> O diálogo com lideranças é indispensável, porém o conhecimento etnográfico acerca do povo em questão é necessário para que se possa avaliar a legitimidade destes interlocutores frente ao grupo que representam. A complexidade da organização política indígena possivelmente demandará que seja incluída no processo a "escuta" daqueles que nem sempre ocupam posições de poder "formal" (como seria o caso dos anciões e xamãs que não ocupam posições de "caciques", por exemplo). É importante, em síntese, que haja um esforço para tornar esta "consulta" um processo marcado pela polifonia, ou seja, pela presença de uma multiplicidade de vozes, dissonantes ou não.

Percebe-se a necessidade de se estabeler uma relação mais dialógica com os indígenas, no sentido de reconhecê-los e compreendê-los como sujeitos de direito, iguais em consideração e respeito e, assim, permitir que possam exercer os direitos que, pelo menos formalmente, lhes são garantidos. Todavia, o discurso de alguns dos membros das equipes de trabalho revela a percepção do processo migratório sob a ótica da securitização, no sentido de que os acolhidos devem cumprir horário para realizar a limpeza do local, agir de forma sempre ordeira, não consumir bebidas alcoólicas, ter horário para entrar e sair do abrigo e permanecer sob vigilância constante. Isso, infelizmente, reflete uma ideia já enraizada na sociedade, de que o estrangeiro, o ser estranho, deve se adaptar ao local de qualquer maneira, deve seguir as normas à risca, não pode cometer nenhum deslize e caso o faça, deve ser penalizado por isso.

5.4 Os impactos da pandemia de COVID-19

Mal começou o ano de 2020 e o mundo sofreu o abalo de uma epidemia causada por um vírus da família coronavírus, que provoca uma doença denominada COVID-19. Em março de 2020 a COVID-19 foi caracterizada como pandemia[62], e, até setembro de 2021, mais de 222 milhões de pessoas já teriam contraído o vírus em todo o mundo, e mais de 4 milhões de pessoas já teriam falecido em decorrência das complicações causadas pela COVID-19[63].

O vírus em questão é facilmente transmissível e a dificuldade em contê-lo tem sido a causa para o surgimento de variantes em todo o mundo, o que torna ainda mais difícil seu controle, mesmo com a aprovação de diversas vacinas[64] e o início da imunização da população

---

[62] **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020**. Disponível em: https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020. Acesso em 6 set 2021.
[63] WHO**. Coronavirus (COVID-19) Dashboard**. Disponível em: https://covid19.who.int/ . Acesso em 6 set 21.
[64] WHO. **Coronavirus disease (COVID-19): Vaccines**. Disponível em: https://www.who.int/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-(covid-19)-vaccines . Acesso em 6 set 2021.

já desde o final de 2020 em alguns países[65]. As consequências de um grande número de infectados é o aumento explosivo da demanda por tratamento médico hospitalar e, principalmente de terapia intensiva, cenário este verificado em países desenvolvidos, como a Itália[66], França, Estados Unidos, mas também de forma dramática no Brasil[67]. A pressão causada pela pandemia nos serviços de saúde, sobretudo do sistema público, apenas expõem suas deficiências, já bastante conhecidas da população mais vulnerável. Sem dúvidas, esta pandemia tem mostrado potencial para causar um grande trauma na população.

Solicitantes de asilo, refugiados e imigrantes em situação documental irregular, de maneira geral, não raro vivem em condições de extrema vulnerabilidade pela falta de recursos financeiros, dificuldade em obter emprego ou renda, moradia inadequada, acesso limitado aos serviços públicos de educação e saúde, uma situação já penosa em circunstâncias ditas normais, e que se torna amplificada em momento de crise sanitária e econômica, como é o caso da crise causada pela pandemia de COVID-19. Aplicar as medidas de contenção da transmissão do vírus às comunidades mais vulnerabilizadas é o grande desafio do poder público.

O enfrentamento da pandemia de COVID-19 exige dos governos adoção de medidas restritivas que impactam diretamente os direitos dos indivíduos, as quais são justificadas pela prevalência da saúde da coletividade. Essa circunstância excepcional que autoriza a supressão de alguns direitos fundamentais não deve ser considerada de maneira absoluta, tendo em vista que alguns direitos individuais, de tão sensíveis, não podem jamais ser suprimidos, de acordo com o Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos.

Ocorre que, na adoção de medidas restritivas em um contexto emergencial, mesmo aqueles direitos que podem sofrer alguma limitação somente o serão enquanto observados os critérios conhecidos como os Princípios de Siracusa[68], que traz disposições de limitação e revogação do pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

---

[65] **Veja quais países iniciaram a vacinação contra a Covid-19; Brasil está fora**. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/saude/quais-os-paises-que-ja-comecaram-a-vacinacao-contra-a-covid-19/ . Acesso em 6 set 2021.

[66] **O Colapso de hospitais na Itália, na França e nos EUA. Portal Colabora**. Disponível em: https://projetocolabora.com.br/ods3/o-colapso-de-hospitais-na-italia-na-franca-e-nos-eua/. Acesso em 2 jun 2020.

[67] **Covid-19: Manaus vive colapso com hospitais sem oxigênio, doentes levados a outros estados, cemitérios sem vagas e toque de recolher**. Disponível em: https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/01/14/covid-19-manaus-vive-colapso-com-hospitais-sem-oxigenio-doentes-levados-a-outros-estados-cemiterios-sem-vagas-e-toque-de-recolher.ghtml . Acesso em 6 set 2021.

[68] Os Princípios de Siracusa foram definidos pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, na 41ª Assembleia Geral da ONU em 1984, e contou com o esforço colaborativo de especialistas de vários países e diversas organizações, dentre elas a Comissão Internacional de Juristas, Associação Internacional de Direito Penal, Associação Americana para a Comissão Internacional de Juristas, Instituto de Direitos Humanos Urban Morgan, International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences. Seu conteúdo está disponível em: https://www.refworld.org/docid/4672bc122.html . Acesso em 6 set 2021.

De acordo com esse documento, as medidas restritivas adotadas em situações excepcionais de emergência devem, de maneira geral, ser fundadas em lei, direcionadas a um objetivo específico, devem ser estritamente necessárias, de acordo com as razões que a justificam, adequadas ao propósito pretendido e proporcionais, devem considerar os padrões internacionais da OMS, não poderão ser aplicadas arbitrariamente e nem podem ser discriminatórias, devem possuir duração limitada e ser revistas periodicamente e também estão sujeitas a contestação e questionamento dos indivíduos.

As emergências que autorizam tais restrições devem decorrer de algumas situações específicas, como evidente ameaça à vida ou à integridade física das pessoas que afete toda a população ou parte dela, desde que o risco seja real, claro, presente ou iminente. A avaliação deste estado de emergência deve ser objetiva e fundada na boa-fé. De qualquer forma, todas as medidas restritivas devem respeitar a dignidade humana.

Nenhuma pessoa deve ficar de fora das políticas de prevenção, controle e tratamento do COVID-19, sobretudo os mais vulnerabilizados, o que implica dizer que migrantes e refugiados, em qualquer parte do mundo, devem ser destinatários de tais políticas, sem qualquer discriminação[69].

A estratégia formulada pela Organização Mundial de Saúde envolve a mobilização do governo e da sociedade para atuação conjunta no combate e prevenção da doença através do distanciamento social; higiene e etiqueta respiratória; controle e isolamento de casos suspeitos e confirmados para interromper a cadeia de transmissão; reduzir a mortalidade com o fornecimento de tratamento adequado e promovendo a continuidade dos serviços sociais e de saúde essenciais; garantir a proteção necessária aos profissionais de saúde; desenvolver vacinas e tratamentos amplamente acessíveis a toda a população.

Com a atuação colaborativa dos governos, sociedade – indivíduos e comunidades – , juntamente com as organizações do setor privado, é possível desenvolver uma resposta efetiva e precisa, que possa ser adaptada à realidade de cada nação, considerando o estágio da pandemia em cada região e que preserve os direitos básicos dos indivíduos, uma vez que todos eventualmente serão atingidos e a proteção deverá ser orientada em relação ao risco de cada indivíduo.

---

[69] OHCHR. **No exceptions with COVID-19: "everyone has the rights to life-saving interventions" – UN experts say**. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25746&LangID=E. Acesso em 7 set 2021.

A imposição de quarentenas, distanciamento social, isolamento de infectados e pessoas integrantes dos grupos de risco são medidas das mais restritivas porque afetam diretamente a liberdade de ir e vir das pessoas. Embora autorizadas em um contexto emergencial de saúde, tais medidas devem ser adotadas em conformidade com os Princípios de Siracusa e devem ser aplicadas de modo a não permitir discriminação a pessoas, principalmente estrangeiros em busca de asilo ou que desejem retornar aos seus países de origem, assim como não podem servir como meio de forçar as pessoas a retornarem ao país de onde saíram por motivos de perseguição e onde se sentem inseguras.

O fechamento de fronteiras internacionais e a restrição de circulação de pessoas durante a emergência sanitária não pode se dar ao ponto de violar os direitos fundamentais das pessoas. Ademais, a imposição de confinamento cria para os governos o dever de garantir o acesso da população a alimentos, assistência médica e serviços de apoio, sobretudo àqueles vulnerabilizados e mais dependentes das políticas públicas de assistência social. Ainda assim, o governo federal determinou o fechamento de fronteiras para impedir o ingresso de estrangeiros no país, inclusive com apoio da Força Nacional de Segurança Pública[70], no que parece mais um fechamento de fronteira ideológico do que sanitário.

Como adverte Deisy Ventura (2016), as medidas restritivas de circulação de pessoas nas fronteiras podem ser mais prejudiciais do que benéficas, uma vez que podem dificultar o fluxo de profissionais de saúde para as áreas necessitadas. Mais benéfico seria fazer o controle na entrada e saída de pessoas por via aérea, marítima e terrestre. Ademais, a simples proibição de entrada de determinadas pessoas em um país pode provocar migração irregular e a resistência de pessoas infectadas em procurar atendimento médico, o que tornaria o controle da epidemia ainda mais difícil.

Essa situação de migração irregular foi observada na fronteira do Brasil com a Venezuela e foi relatada em Nota Técnica conjunta do MPF, DPU, MP-RR e DPE-RR[71]. De acordo com esse documento, houve o aumento do contingente de migrantes em situação de extrema vulnerabilidade em Roraima, inclusive em situação de rua, uma vez que os migrantes

[70] Ministério da Justiça e Segurança Nacional. **Portaria MJSP Nº 62, de 12 de Fevereiro de 2021**. Dispõe sobre o emprego da Força Nacional de Segurança Pública em apoio ao Estado do Acre. 2021. Disponível em: https://portal.in.gov.br/web/dou. Acesso em: 7 set. 2021.

[71] Posicionamento do Ministério Público Federal (PFDC-RR/7ºOfício), Ministério Público do Estado de Roraima, Defensoria Pública da União e da Defensoria Pública do Estado de Roraima, no que tange aos aspectos legais e sanitários para o ingresso em território nacional de estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela por meio das fronteiras do Estado de Roraima. Referência: Lei 13.445/2017, Lei 13.979/2020 e Portaria n.o 652, de 25 de janeiro de 2021. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/atuacao-do-mpf/notas/nota-tecnica-conjunta-1-2021-mpf-dpu-dpe-rr-mp-rr . Acesso em 7 set de 2021.

indocumentados não poderiam ser encaminhados a outros lugares por meio da interiorização promovida pela Operação Acolhida.

Atualmente está em vigor, desde junho de 2021, a Portaria nº 655 da Presidência da República, que restringe a entrada de estrangeiros no país e, somente após esta data houve a flexibilização destas restrições para "a execução de medidas de assistência emergencial para acolhimento e regularização migratória, nos termos da legislação migratória vigente, a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária"[72].

Vale o registro do Projeto de Lei nº 2.699/20[73], de autoria da bancada do PSOL na Câmara dos Deputados, que prevê a instituição de medidas emergenciais de regularização migratória no contexto da pandemia de COVID-19, com o fim de facilitar o acesso aos serviços públicos de saúde e assistência social durante a emergência pandêmica, isso com fundamento na acolhida humanitária prevista na atual Lei de Migração[74].

No Brasil, o enfrentamento do surto de COVID-19 envolve as três esferas de governo, de modo que cada uma delas é competente para desenvolver e adotar medidas e estratégias para a contenção da doença e amparo aos necessitados, conforme acórdão do STF, que referendou a medida cautelar concedida pelo Min. Alexandre de Moraes nos autos da ADPF nº 672/DF[75], que deferiu parcialmente medida cautelar reconhecendo a competência concorrente dos entes da federação.

O Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, suspendeu o atendimento presencial nas unidades do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, em razão das medidas restritivas adotadas em decorrência da pandemia, de modo que os procedimentos de solicitação de refúgio passaram a tramitar por meio virtual, inclusive as

---

[72] Presidência da República. **Portaria nº 655 de 23 de junho de 2021**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros,de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-655-21-ccv.htm#art12. Acesso em: 7 set. 2021.

[73] Câmara dos Deputados: **Projeto de Lei nº 2.699/20**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252827. Acesso em 04 nov 2021.

[74] MigraMundo: **Projeto na Câmara se baseia em acolhida humanitária para propor regularização de imigrantes no Brasil**. Disponível em: https://migramundo.com/projeto-na-camara-se-baseia-em-acolhida-humanitaria-para-propor-regularizacao-de-imigrantes-no-brasil/. Acesso em 04 nov 2021.

[75] BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 672/DF**. Relator Min. Alexandre de Moraes. DJe 29/10/2020. Disponível em http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344826938&ext=.pdf . Acesso em 7 set 2021.

entrevistas, assim como foram suspensos os prazos de tais procedimentos, inclusive para recursos[76].

Também no âmbito federal, foi desenvolvido o Plano Emergencial de Contingenciamento para COVID-19 da Operação Acolhida o qual estabelece normas para prevenção, controle e tratamento do COVID-19 nos ambientes de atuação da operação – abrigos, postos de recepção e ocupações espontâneas, por exemplo [77].

Em Teresina-PI, o poder público também teve que tomar medidas a fim de adequar o acolhimento dos migrantes à emergência sanitária e às normas que se sucederam desde o início da pandemia. De acordo com o relatório situacional da SEMCASPI, atualizado em julho de 2021, foi desenvolvido um Plano de Contingência e Emergência naquele órgão, destacando as medidas adotadas em articulação com a Fundação Municipal de Saúde, como testagem para COVID-19 nos venezuelanos e nos trabalhadores dos abrigos, além da vacinação dos acolhidos e da sanitização dos abrigos. Não houve muita resistência à vacinação por parte dos venezuelanos, conforme relatado pelos coordenadores dos abrigos e pelos próprios imigrantes com os quais tive a oportunidade de conversar.

Além dessas medidas, a SEMSCASPI ressalta a ação das equipes de trabalho nos abrigos no sentido de informar e conscientizar os venezuelanos a respeito da prevenção contra a COVID-19, reforçando a necessidade da higienização das mãos, corpo, roupas e do isolamento social, através de cartazes escritos em espanhol e *Warao* para facilitar a comunicação, além da distribuição de máscaras e álcool em gel. Nas visitas realizadas aos abrigos em setembro de 2021, observei que nenhum dos venezuelanos usavam máscaras, mas todos os componentes das equipes de trabalho presentes usavam.

A SEMCASPI também aponta como uma das medidas adotadas, a transferência provisória de acolhidos do abrigo do CSU do Buenos Aires para o abrigo do EMATER, com a finalidade de diminuir a aglomeração e evitar a transmissão do vírus, além da disponibilização de outro espaço para acolhimento destinados aos venezuelanos que chegam de outros estados, assim como aos já acolhidos que contraíram a doença sem necessidade de internação. Nesse espaço os acolhidos devem ficar por um período de, no máximo, 14 dias, de acordo com a avaliação médica.

---

[76] SNJ, Secretaria Nacional de Justiça; DEMIG, Departamento de Migrações; CONARE, Comitê Nacional para os Refugiados. **Portaria nº 2, de 20 de março de 2020**. https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/03/2020&jornal=515&pagina=63. 2020.

[77] **Plano Emergencial de Contingenciamento para COVID-19**. Disponível em: https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/11340193. Acesso em 7 set 2021.

Em conversa com alguns venezuelanos acolhidos, eles disseram que ninguém contraiu COVID-19, embora tenha sido noticiado na imprensa um alto número de infectado após testagem realizada nos abrigos[78], assim como foi noticiado na mídia o falecimento de um acolhido residente do abrigo Piratinga no bairro Poti Velho em julho de 2020, no auge da primeira onda da pandemia em Teresina-PI[79].

Em setembro de 2021 houve outro falecimento, supostamente em decorrência da COVID-19, de um idoso acolhido no abrigo do EMATER, poucos dias depois da visita que realizei àquele abrigo. Quando visitei, ninguém comentou sobre um caso suspeito de COVID-19 no abrigo naquele período, tampouco que alguém estava internado. O falecimento não foi noticiado na mídia, o assunto surgiu espontaneamente em conversa com o coordenador do abrigo Piratinga, em visita que realizei três dias depois de visitar o abrigo do EMATER. Alex, um dos acolhidos do abrigo Piratinga, em dado momento da conversa falou, espontaneamente, que estavam todos tristes devido ao falecimento ocorrido no dia anterior.

A pandemia da COVID-19 teve impacto direto, também, na educação das crianças e dos adolescentes acolhidos, uma vez que esta foi a justificativa utilizada para a não inclusão dessa população em qualquer programa de alfabetização por parte do poder público. Até o programa de alfabetização iniciado pela Ong MP3 teve que ser interrompido no início da pandemia. Nesse período, as crianças não tiveram aulas, apenas participavam das atividades pedagógicas desenvolvidas pelos educadores sociais, assim como os adultos também não tiveram aulas de português, para facilitar a comunicação e, consequentemente, a inserção no mercado de trabalho local.

5.5 O que dizem os migrantes?

Nas visitas realizadas aos abrigos em setembro de 2021 tive a oportunidade de conversar livremente com alguns venezuelanos, três deles são caciques e, portanto, lideranças em seus grupos. Cada abrigo possui suas lideranças. Todos com quem conversei falavam espanhol, além do *warao*, e entendiam bem o português, assim como arriscavam falar um pouco de português. De uma maneira geral, o idioma não impediu a comunicação, e as dificuldades pontuais logo

[78] G1 – Piauí: **Em Teresina, 78 refugiados venezuelanos testam positivo para COVI-19; um está na UTI**. Disponível em: https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2020/06/26/em-teresina-quase-80-refugiados-venezuelanos-testam-positivo-para-a-covid-19-um-esta-na-uti.ghtml. Acesso em 26 set 2021.

[79] G1 – Piauí: **Indígena venezuelano morre vítima da COVID-19 no Piauí; outros 79 estão infectados**. Disponível em: https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2020/07/14/indigena-venezuelano-morre-vitima-da-covid-19-no-piaui-outros-78-estao-infectados.ghtml. Acesso em 26 set 2021.

eram resolvidas com um simples pedido para repetir as frases. Não foram utilizados questionários, e as conversas se deram de forma fluida e sem roteiro pré-definido. Todos aceitaram sem qualquer resistência que as conversas fossem gravadas e que o local fosse fotografado.

No abrigo do CSU do Buenos Aires conversei com dois caciques, Camilo e Yamile. Naquele abrigo vivem 3 famílias, cada uma ocupando determinada área do abrigo, e cada família é liderada por um cacique. Camilo e Yamile são primos.

Camilo diz que chegou a Roraima em 2018 e desde novembro de 2020 vive em Teresina-PI, no abrigo do CSU do Buenos Aires, depois de ter passado por Boa Vista-RR, Manaus-AM e Belém-PA. Segundo Camilo, sua família no abrigo é composta de 35 membros, todos viviam juntos na Venezuela e permaneceram juntos em Teresina-PI também. Muitos familiares permaneceram na Venezuela, mas Camilo só pretende retornar ao país de origem quando houver mudança na Presidência da República daquele país.

Na Venezuela, Camilo era professor de direito indígena, é formado pela Universidade Indígena da Venezuela e é bilíngue, fala fluentemente espanhol e *Warao*. Aqui em Teresina-PI, Camilo não encontrou oportunidade de emprego, assim como os demais acolhidos, mas espera ter oportunidade de se fixar e trabalhar, preferencialmente na sua área de atuação, com educação ou comunicação social, para que possa sair do abrigo e viver de forma autônoma e independente. Camilo chegou, inclusive, a escrever, à mão, uma pequena cartilha com palavras e expressões em *warao* traduzidas para o espanhol e português, mas não lhe foi disponibilizado um computador para poder digitar a cartilha e distribuir aos imigrantes e à comunidade, o que seria positivo para o processo de integração.

Quando Camilo chegou ao abrigo, segundo ele, as condições eram melhores, os alimentos chegavam em quantidade satisfatória – antes, a cesta semanal contava com cinco frangos e continha peixes, atualmente esta quantidade foi reduzida e os alimentos recebidos não são suficientes para a semana, o que já demonstra que o objetivo de garantir três refeições diárias, como estabelecido nas diretrizes de acolhimento da Operação Acolhida, não está sendo alcançado pela Prefeitura de Teresina-PI. Camilo acredita que tal piora tem relação direta com a sucessão do prefeito municipal ocorrida no ano de 2021. O grupo político vitorioso na eleição de 2020 não é o mesmo grupo que ocupava a prefeitura nas últimas décadas e que iniciou o acolhimento dos imigrantes venezuelanos em 2019.

Yamile chegou a Teresina-PI em julho de 2019, depois de passar por Boa Vista-RR, Manaus-AM, Santarém-PA e Belém-PA, sempre viajando de ônibus de uma cidade para outra.

Segundo ela, vieram para Teresina-PI porque um familiar que já estava aqui disse que a cidade era boa para ficarem. Yamile não pretende voltar para a Venezuela pois, segundo ela, já chegaram longe demais para voltar, além disso, a situação em seu país de origem está muito ruim devido ao alto preço dos alimentos, quase todos importados e o dinheiro praticamente sem valor. Yamile relata que em seu país as condições não são boas devido ao narcotráfico, tráfico de pessoas, fome e violência.

Ela continua mantendo contato com os familiares que permanecem na Venezuela, e até envia dinheiro para alguns, através de um intermediário de Manaus que faz a transação em troca de 10% do valor a ser transferido. Yamile também mantém contato com outros venezuelanos migrantes no país, oportunidade em que trocam informações sobre as condições de cada cidade.

Yamile não está satisfeita com as condições do abrigo, por motivos óbvios, uma vez que o local não possui sequer dormitórios, de modo que dormem em redes armadas em corredores e ficam expostos a doenças porque na maior parte da área externa do local o chão é de terra, somente nos corredores é de cimento. Existe uma pequena área coberta onde ficam os mantimentos, e os venezuelanos cozinham seus alimentos em fogões instalados na área externa. Para Yamile, o fato de o local ser, predominantemente, de chão batido, acaba expondo as crianças a doenças. De fato, quando visitei o abrigo, percebi que algumas crianças pequenas, de 1 a 2 anos de idade, aproximadamente, estavam com o nariz escorrendo, ou tossindo. Algumas crianças andavam sem roupas pelo abrigo, o que é justificável, em razão das altas temperaturas que atingem Teresina-PI no mês de setembro, sobretudo à tarde.

Os alimentos são entregues nos abrigos uma vez por semana, e os produtos de limpeza a cada duas semanas, mas para Yamile, a quantidade nunca é suficiente. Para ela, a mudança no governo municipal ocorrida em janeiro de 2021 causou uma piora na qualidade do acolhimento, principalmente com redução da quantidade de alimentos enviados, que nunca é suficiente para a semana inteira e não é adequada aos seus hábitos alimentares, especialmente em relação aos idosos, que se alimentam predominantemente de peixes. As cestas de alimentos contêm mais frango do que peixe e eles reclamam a necessidade de comer mais peixe.

Como os alimentos que chegam são insuficientes, e embora alguns recebam auxílio emergencial, o valor não ultrapassa duzentos reais, Yamile diz que eles saem para pedir dinheiro nas ruas e comprar o que precisam, não apenas alimentos, mas outros itens de necessidade, material para artesanato e, também, bebidas alcoólicas. Ela não bebe, e muitos também não bebem, mas os poucos que bebem “chamam atenção”, porque, segundo ela, como são indígenas

refugiados, sempre que alguém aparece com bebida alcoólica, a equipe de trabalho sempre fica atenta ao que eles fazem.

Eles costumam beber nos finais de semana e também nas datas comemorativas, tanto brasileiras como as próprias de sua cultura. Alguns membros das equipes de trabalho dizem que eles usam esses dias festivos como pretexto para beber, mas, na realidade, eles ainda tentam preservar sua cultura mesmo em outro espaço geográfico, lembrando e comemorando as datas festivas, cofeccionando suas roupas e acessórios característicos, comunicando-se no idioma nativo, realizando rituais, danças, cantos etc.

Assim como Camilo, Yamile reclama da falta de trabalho que afeta a todos, mesmo os venezuelanos que são professores não conseguem trabalho. Ela diz que trabalhava exercendo atividade de serviços gerais em escolas na Venezuela, e poderia exercer a mesma atividade aqui, mas não teve oportunidade. Inclusive o artesanato que eles produzem – bijuterias de miçangas, redes de nylon (segundo Yamile, o rolo de nylon é caro), chapéus e vasos de palha de buriti (o material é difícil de encontrar) – não têm muita saída e não constituem uma renda suficiente.

Yamile conta que foram chamados para expor seus produtos à venda em uma feira organizada pela Prefeitura em uma praça no centro da cidade, mas venderam pouco. Uma rede de nylon, ela conta, eles pretendem vender a quatrocentos reais, porque só de material, o gasto é por volta de cento e cinquenta reais e o tempo de produção de uma rede pode durar até duas semanas. Esse valor, no entanto, é incompatível com o mercado local, por isso eles não conseguem vender as redes. Além disso, Yamile diz que não existe um lugar fixo para que possam expor de forma permanente seus produtos à venda, de modo que a venda de artesanato não representa uma fonte de renda para eles, já que as vendas são esporádicas.

Yamile pretende sair do abrigo, se mudar para um lugar melhor, uma casa sua onde possa viver com a família. Pretende ficar em Teresina-PI, "como teresinense", e trabalhar com algo que lhe garanta um salário, pode ser com limpeza, vendendo roupas ou mesmo artesanato.

O segundo abrigo visitado foi o do EMATER, onde tive a oportunidade de conhecer e conversar com Yovini Torres e o cacique Guerrero. Yovini é um dos venezuelanos mais articulados de todo o grupo presente em Teresina-PI. Por falar bem espanhol e *warao* e entender bem o português, Yovini é uma espécie de intérprete do grupo, também é o porta voz para reivindicar melhores condições de acolhimento. Guerrero também fala espanhol e consegue entender o português, mas durante nossa conversa falava mais em *warao* com Yovini, que me repassava em espanhol e "portunhol".

Yovini diz que chegou no Brasil em 2017 e está em Teresina-PI desde 2019, mais especificamente no abrigo do EMATER desde abril de 2020. Na Venezuela era professor de idiomas (espanhol/*warao*) e aqui em Teresina-PI chegou a atuar como voluntário na Ong MP3 dando aula para as crianças venezuelanas, mas o programa de alfabetização foi interrompido devido à pandemia.

Guerrero aponta como uma das medidas mais importantes para o grupo as aulas para as crianças, porém nunca houve um projeto do poder público nesse sentido. Assim como a educação das crianças, eles dizem que o trabalho também é muito importante e que poderiam trabalhar com pesca e agricultura, mas também podem desenvolver outras habilidades para se adequar ao mercado local, mas não recebem muitos incentivos nesse sentido, embora as promessas sejam muitas. Inclusive, eles lembram que foram levados para expor seus artesanatos em uma feira, mas apenas por dois dias. Para eles, seria importante ter um lugar fixo para poder vender, de forma permanente, o artesanato que produzem. Eles ressaltam que no grupo existem pessoas preparadas para trabalhar em diversas áreas, dentre educadores, enfermeiros, piscicultores e outros.

Yovini relata que ouviu de uma conselheira tutelar que os repreendia por pedirem dinheiro nas ruas acompanhados de crianças, que em Teresina-PI não havia trabalho para venezuelanos, que eles não se comunicavam em português. Nesse momento, Yovini me disse: "se vocês não querem as crianças na rua, nos deem trabalho". Esse episódio com a conselheira tutelar foi repetido algumas vezes por Yovini durante a conversa. Obviamente, ele sentiu e sente a carga negativa dessa frase e tudo o que ela representa.

Em vários momentos Yovini ressalta a necessidade de aprenderem o português para que possam se inserir no mercado de trabalho local, mas que não recebem tal incentivo. Ele diz que, quando possível, prefere falar em português para poder treinar, mas ressalta a importância das aulas de português para os venezuelanos.

Eles não reclamaram muito dos alimentos que chegam, embora digam que antes recebiam mais frangos e peixes. Alguns atribuem tal mudança diretamente à mudança de equipe de governo municipal, outros não, mas todos apontam uma queda na qualidade e na quantidade dos alimentos que nem sempre são suficientes para a semana. Yovini diz que quando questionou a mudança ouviu que os recursos destinados ao acolhimento foram suspensos.

Apesar de terem um lugar para dormir e receberem alimentos, Yovini diz que eles têm outras necessidades "que qualquer pessoa tem", por isso precisam de dinheiro. Ele se questiona: "vamos ficar para sempre no abrigo?". Até agora, não pretendem voltar para a Venezuela, mas

querem sair do abrigo, morar em uma casa, ter um trabalho, mas no abrigo nada muda, eles não recebem incentivos para uma melhor integração na comunidade – nem aulas de português receberam, tampouco oportunidades de emprego. Yovini reitera: "se nada muda, sempre vai ter alguém na rua pedindo". Ele diz que a prefeitura não se preparou para o tempo que eles ficariam, pois consideravam que eles fossem ficar por pouco tempo e, além disso, os representantes da prefeitura alegam que não possuem conhecimento para lidar com refugiados.

A ausência, na cidade, de organismos internacionais com atuação em migração e refúgio, é sentida por Yovini e Guerrero. Eles ressaltam a importância desses organismos para ajudá-los com a integração, principalmente, a inserção no mercado de trabalho.

Yovini foi expulso do abrigo em abril de 2021[80] – ironicamente, no dia 19, no qual se comemora o dia do índio –, segundo ele, porque reivindica os direitos do grupo. Ele admite que às vezes "fala brigando", mas que estava apenas reclamando das condições do abrigo. Ele foi expulso do abrigo, mas Guerrero lhe acompanhou, em solidariedade. Quando isso aconteceu, eles passaram quatro dias fora do abrigo e foram acolhidos na Ong MP3. Yovini disse que quando recebeu a ordem de expulsão entrou em contato com o Júnior do MP3 explicando os fatos e pedindo ajuda e, uma vez confirmado que seria acolhido no MP3, se recusou a ir ao abrigo do CSU do Buenos Aires, como queria a equipe técnica dos abrigos. Yovini diz que a coordenação não quis diálogo, diante do conflito logo resolveu pela expulsão, e seu retorno somente foi possível devido ao apoio que recebeu do Júnior do MP3 e da Defensoria Pública, que intercedeu solicitando a mudança da equipe de apoio. Com a mudança, Yovini diz que a convivência melhorou.

Além do caso de expulsão, eles relataram o caso de uma criança que foi agredida pela mãe e teve que ser levada ao hospital e a mãe foi presa e separada da filha[81]. Nesse caso, eles também reclamam da falta de diálogo da equipe de trabalho com os próprios venezuelanos, porque, segundo eles, apesar da gravidade dos atos praticados pela mãe, ela própria não estaria bem psicologicamente, pois está aqui em Teresina-PI sem os pais e, além disso, Yovini disse que não deveriam ter chamado a polícia imediatamente, antes de tentarem resolver o problema juntamente com as lideranças do grupo. Eles se ressentem por não serem ouvidos e reclamam da falta de diálogo, em uma clara demonstração do não reconhecimento dos indígenas

[80] Meio Norte: **Indígena venezuelano é expulso de abrigo em Teresina**. Disponível em: https://www.meionorte.com/noticias/indigena-venezuelano-e-expulso-de-abrigo-em-teresina-411213 Acesso em 27 set 2021.

[81] 180 graus: **Venezuelana é presa por agredir a filha de dois anos em abrigo de Teresina**. Disponível em: https://180graus.com/ronda-180/venezuelana-e-presa-por-agredir-a-filha-de-dois-anos-em-abrigo-de-teresina Acesso em 27 set 2021.

venezuelanos enquanto pessoas dotadas de direitos e autodeterminação e que devem ter sua visão considerada na construção das soluções buscadas para a comunidade.

Sobre esse caso, Luciana da Cáritas explicou que a mãe foi presa e a criança recolhida a um abrigo voltado para o acolhimento de crianças em situação de vulnerabilidade. Com a intervenção da DPE, a mãe já foi liberada e eles têm buscado reverter o recolhimento da criança ao abrigo para que ela volte ao convívio de sua comunidade, sob os cuidados do Cacique Guerrero, que comprometeu-se a cuidar da criança, em conformidade com a legislação brasileira sobre direitos indígenas. Além disso, a situação da mãe é complexa, uma vez que ela não tem parentes próximos, é jovem, usuária de drogas, não está acompanhada do pai da criança, e provavelmente engravidou em uma situação de abuso, e precisa de tratamento psicológico devido à sua instabilidade emocional.

Vale ressaltar que o acolhimento institucional de crianças e adolescentes é adotado em último caso, sendo sempre preferível que a criança ou adolescente, em circunstâncias como essa, seja incluída em programa de acolhimento familiar. É isso o que dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente, e é isso que é aplicado às crianças e adolescentes brasileiras e que foi sumariamente negado à criança indígena *Warao*. O fato se torna ainda mais grave se observarmos que o ECA traz disposições específicas para o caso de indígenas, ao afirmar que deve-se dar preferência à colocação em família de sua comunidade ou de mesma etnia, além de exigir o acompanhamento do caso por representante da FUNAI, antropólogos e equipe multidisciplinar.

Assim como no abrigo do CSU do Buenos Aires, também há relatos de casos de alcoolismo no abrigo do EMATER. Yovini ressalta que antes, quando não havia uma equipe multidisciplinar atuando nos abrigos, era mais comum. Ele conta que a equipe atua na intermediação dos conflitos e que agora eles têm a quem recorrer. Com isso, os conflitos diminuíram e eles tentam resolver os problemas internamente. Antes, quando só ficava um porteiro no abrigo, qualquer conflito entre eles era motivo para o porteiro chamar a polícia, o que agravava o problema.

A presença da força e da autoridade parece ser inerente à política pública de acolhimento adotada em Teresina-PI. No início de 2021 a SEMCASPI determinou a presença da Guarda Municipal[82] nos abrigos em decorrência de denúncias de uso de drogas dentro dos abrigos e presença de traficantes. Já no mês de novembro, a PMT, juntamente com o Conselho Tutelar,

[82] G1: **Abrigos de venezuelanos passam a contar com a presença da Guarda Municipal após denúncias**. Disponível em: https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2021/01/03/abrigos-de-venezuelanos-passam-a-contar-com-a-presenca-da-guarda-municipal-apos-denuncias.ghtml. Acesso em 27 nov 2021.

realizou uma “ação educativa” com o fim de orientar as famílias venezuelanas a não praticar mendicância com crianças e adolescentes[83]. Tal ação contou com a presença da Guarda Municipal e teve seu início às 04:30 da madrugada, o que reforça a ideia de que o poder público enfrenta a questão migratória sob o viés da segurança pública e não de forma humanitária, dialógica, uma vez que não faz sentido realizar uma ação educativa, durante a madrugada, fazendo o uso da força, ainda que apenas de forma simbólica, para intimidar.

Ainda sobre a questão da mendicância dos indígenas venezuelanos, a qual sempre foi bastante ressaltada nos meios de comunicação, no mês de dezembro de 2021, uma decisão da Juíza da 1ª Vara da Infância e da Juventude de Teresina-PI, Maria Luíza Freitas[84], ordenou o retorno de três crianças ao convívio familiar, uma vez que haviam sido recolhidas pelo Conselho Tutelar a um abrigo destinado a crianças e adolescentes em estado de vulnerabilidade, após serem flagradas com os pais praticando mendicância. O pedido de liberação das crianças foi feito pela Comissão de Direitos Humanos da OAB-PI. Esse fato reforça o caráter desumano com o qual esses migrantes indígenas são tratados por quem deveria lhes assegurar proteção.

Yovini e Guerrero concordam que o abrigo do EMATER é melhor do que o do CSU do Buenos Aires, de onde saíram, mas por ser mais distante do centro da cidade, o deslocamento é mais caro. Eles também estão inseguros quanto à permanência no lugar, pois ouviram dizer que o abrigo é temporário e logo precisarão retomar o prédio para as atividades regulares.

Quando perguntei sobre os casos de COVID-19 no abrigo, eles disseram que não tinham casos confirmados, que todos já estavam com esquema vacinal completo, inclusive com a vacina da gripe, e que apenas um idoso do abrigo Piratinga havia falecido de COVID-19. Soube poucos dias depois, através do coordenador do abrigo Piratinga, que um idoso do abrigo do EMATER havia falecido um dia antes, supostamente de COVID-19, uma vez que os sintomas eram os mesmos e o protocolo funerário era compatível com o recebido pelas vítimas da COVID-19, como já mencionado anteriormente.

Ao final da conversa, eles pediram doações de bolas de futebol e de vôlei, pois as outras estavam furadas e eles não tinham com o que jogar, além de brinquedos para as crianças. Eles entendem que também é importante ter lazer, além de trabalho. Com a ociosidade em que vivem nos abrigos, essas atividades acabam sendo uma válvula de escape.

---

[83] Cidadeverde.com: **Prefeitura faz ação educativa para evitar crianças venezuelanas em semáforos**. Disponível em: https://cidadeverde.com/noticias/358198/prefeitura-faz-acao-educativa-para-evitar-criancas-venezuelanas-em-semaforos. Acesso em 27 nov 2021.

[84] Cidadeverde.com: **Juíza ordena que crianças venezuelanas recolhidas pelo Conselho fiquem com os pais**. Disponível em: https://cidadeverde.com/noticias/358960/juiza-ordena-que-criancas-venezuelanas-recolhidas-pelo-conselho-fiquem-com-os-pais. Acesso em 11 dez 2021.

No abrigo Piratinga, no bairro Poti Velho, conversei com Alex, que está em Teresina-PI há, aproximadamente, quatro meses, embora já esteja no Brasil há nove anos, conforme ele conta. Antes de vir a Teresina-PI, Alex morou em Pacaraima-RR, Boa Vista-RR, Manaus-AM e São Luís-MA. Apesar de estar aqui no Brasil há mais tempo que os demais, a comunicação foi um pouco mais difícil. Alex fala pouco e fala baixo, não insere muito o português em suas falas. Apesar das dificuldades, a comunicação fluiu.

Alex está em Teresina-PI com a esposa e filhos, mas ele sempre mantém contato com o restante da família. O avô está em São Paulo-SP, a mãe, o padrasto e os sete irmãos estão em São Luís-MA, e não pretendem vir para Teresina-PI e nem ele pretende voltar a São Luís-MA. Ele quer ficar em Teresina-PI e conseguir um emprego. Já trabalhou como engraxate no Brasil e, na Venezuela, trabalhava como empacotador em supermercados. Como os demais com quem conversei, a falta de trabalho é o que mais preocupa.

Com relação ao acolhimento, Alex não reclama dos alimentos que recebem, mas diz que precisam complementar com outros artigos, porque recebem apenas o básico. Alguns recebem auxílio emergencial, e com ele compram frango e peixe, mas o valor é baixo e ainda assim precisam complementar. Por isso, eles saem às ruas para pedir dinheiro (40 a 50 reais por dia já serve), e assim podem comprar remédios, frutas, refrigerante e pipoca “para as crianças” e, principalmente, fraldas, pois as fraldas que recebem nunca são suficientes.

Alex diz que às vezes surgem conflitos entre eles, inclusive, eles pararam de jogar bola no campo que fica aos fundos do abrigo devido às brigas. Ele também reclamou do calor e da necessidade de mais ventiladores.

A partir de tais relatos se percebe a dificuldade no diálogo entre os migrantes e os responsáveis pela execução das medidas de acolhimento, tanto a equipe de trabalho que atua diretamente, como os gestores da política pública, e isso traz impacto direto na execução da política pública de acolhimento que, diante de tantas falhas, deixa evidente a ausência de proteção social e a violação aos direitos humanos desses acolhidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise humanitária que vive a Venezuela desde meados da década passada provocou um dos maiores êxodos do continente americano. A crise econômica e social levou parte da população venezuelana a viver com parcos recursos, uma vez que a inflação reduzia o poder de compra, além da escassez de alimentos, medicamentos, vacinas, racionamento de itens básicos, o que levou muitas pessoas a visualizarem a migração como única forma de sobrevivência. Assim, estes migrantes já chegaram ao Brasil, em sua maioria, sem recursos e com a saúde precária, vulneráveis às mais diversas doenças e a todo tipo de abuso, completamente dependentes de suporte governamental.

Em Teresina-PI, esse fluxo migratório é caracterizado pelo deslocamento de indígenas da etnia *Warao*. Os primeiros chegaram à cidade em maio de 2019, de forma independente, quando passaram a se fixar em praças e a praticar mendicância nas ruas. A situação precária desses migrantes mobilizou organizações não governamentais que passaram a realizar as primeiras medidas de assistência, alojando-os em abrigos e fornecendo alimentos.

Esse fenômeno, no entanto, chamou a atenção da população local, uma vez que Teresina-PI não consiste em um ponto de destino de numerosos grupos de refugiados e migrantes forçados, tampouco era comum ver migrantes nas ruas, desabrigados e pedindo dinheiro, como estava a ocorrer.

Diante desse cenário e da complexidade jurídica, econômica, social e cultural que envolve as discussões migratórias, se buscou, nesse estudo, analisar tal fenômeno, com o foco nas medidas adotadas pelo poder público local com o fim de acolher tais migrantes e garantir-lhes acesso aos direitos e serviços públicos disponíveis, à luz do sistema de proteção dos direitos dos migrantes e refugiados, tanto interno como internacional, sob uma perspectiva humanitária.

Para tanto, uma análise do fenômeno migratório venezuelano não poderia deixar de considerar o complexo contexto histórico, político e econômico daquele país, com o fim de entender como se chegou à situação de crise humanitária dos últimos anos que provocou a expulsão de tantas pessoas em busca de condições mínimas de sobrevivência.

A instabilidade política na região é antiga, mas se intensificou após a morte de Hugo Chávez e a vitória de Nicolás Maduro nas eleições de 2013, com o acirramento da polarização política e das disputas entre os Poderes do Estado, em especial as relações hostis entre o Executivo e o Judiciário. Quando Nicolás Maduro assume a presidência em 2013, após a morte de Hugo Chávez, lhe são transferidos mecanismos de controle político e social que garantem

ao estadista amplos poderes institucionais, mas, ainda assim, era necessário superar suas dificuldades dentro do próprio chavismo. A falta de carisma e de habilidades militares por parte de Maduro, além do período da baixa renda do petróleo, principal motor da economia do país, e da perda de aliados internacionais completam o cenário de isolamento da Venezuela e intensificação da crise política que já se estendia há anos.

Junto a esta crise política houve o aumento da violência urbana e institucional no país, com o consequente aumento da criminalidade e da violência estatal, sobretudo na repressão às manifestações populares de insatisfação contra o governo. Com a crise do petróleo em 2014, que fez despencar o valor do barril de petróleo no mercado internacional, o país mergulhou em uma grave crise econômica, que serviu para aprofundar as crises já instaladas no seio da sociedade venezuelana.

A dependência econômica da Venezuela ao petróleo revela uma economia pouco diversificada, uma industrialização pouco desenvolvida que faz com que o país dependa da importação de quase todos os itens básicos para o consumo da população, inclusive alimentos e medicamentos. Assim, qualquer impacto negativo no mercado do petróleo afeta diretamente a economia venezuelana e por conseguinte, pode provocar uma crise de desabastecimento, afetando, também, o acesso a itens básicos pela população. A crise do petróleo trouxe graves efeitos negativos na economia venezuelana, como desemprego; hiperinflação; desvalorização da moeda e perda do poder de compra, além de uma grave crise de desabastecimento que afetou o acesso da população a alimentos e medicamentos, inclusive.

A instabilidade política e democrática no país, por sua vez, provocou a imposição de sanções econômicas pelos Estados Unidos, principalmente, mas também pelo Canadá e alguns países europeus com os quais a Venezuela possui relações comerciais. Devido a estas sanções, a Venezuela tem dificuldade de exportar o petróleo, de ter acesso a instituições financeiras internacionais, renegociar a dívida externa, obter crédito e recursos para investir e, inclusive, ter acesso aos recursos das subsidiárias da petroleira estatal, instaladas fora do país. Tais sanções têm papel determinante na grave crise econômica do país.

Também contribuiu para o agravamento da crise política o não reconhecimento de Nicolás Maduro como presidente legitimamente eleito por algumas nações, e isto também trouxe impacto econômico, uma vez que limitou a atuação de Maduro enquanto Chefe de Estado perante tais países. É importante lembrar que a ONU já reconheceu que as sanções econômicas impostas à Venezuela têm contribuído para o estado de reiterada violação de

Direitos Humanos, uma vez que é diretamente relacionada à crise de desabastecimento que o país vive.

Assim, o colapso econômico, político e social que assolou a Venezuela deixou grande parte da população abaixo da linha da pobreza, com drástica redução do poder de compra, escassez de alimentos, medicamentos, vacinas, falta de segurança e em alguns casos perseguição política, o que fez com que fosse reconhecida a situação de crise humanitária pela ACNUR. Tudo isto provocou o êxodo de venezuelanos em busca de sobrevivência.

Diante disso, se buscou traçar uma abordagem jurídica do fenômeno migratório à luz da teoria do reconhecimento proposta por Axel Honneth, e sua influência no estudo dos Direitos Humanos, a partir da ideia da luta por reconhecimento como o motor moral para as transformações sociais e a importância do direito institucionalizado neste processo.

A teoria proposta por Axel Honneth compreende o reconhecimento a partir de três padrões – o amor, o direito e a solidariedade – os quais são percebidos de forma independente, mas não isoladas. É o desrespeito a tais padrões que provoca os atos de resistência e de transformação política e sociais.

No padrão do direito, um indivíduo é reconhecido como um membro da sociedade quando é visto como um sujeito de direitos, tanto formal como materialmente considerados, e isso confere igual tratamento aos indivíduos no respeito às suas diferenças culturais, porém com a universalização dos direitos subjetivos. Esse padrão não implica somente no reconhecimento de direitos, mas na justa distribuição de tais direitos, assim, o indivíduo não precisa somente da proteção contra interferências nas suas liberdades individuais, mas da garantia jurídica de efetiva participação social, com igual valor perante os demais.

Já no padrão da solidariedade, o reconhecimento se dá de acordo com a estima social que o indivíduo possui na comunidade, a qual decorre da cooperação do indivíduo para a implementação de valores e objetivos comuns, está, assim, ligado à identidade coletiva, ao pertencimento cultural.

O reconhecimento, portanto, está ligado ao sentimento de injustiça e constitui a motivação moral para as lutas sociais que irão promover as transformações no cotidiano das relações sociais. Essas lutas não são meramente utilitaristas, uma vez que visam preservar, além de interesses, bens culturais e simbólicos.

A partir dessas ideias, podemos perceber a importância de se promover a integração de migrantes sob uma perspectiva intercultural, superando a ideia de assimilação, que não reconhece o estrangeiro como um sujeito de direitos e não reconhece sua identidade cultural,

mas também superando a noção de multiculturalismo, que pressupõe mera coexistência tolerada com os culturalmente diferenciados, sem que isso conduza, contudo, ao relativismo cultural.

Em razão da dinâmica migratória, os direitos dessa população compõem o conteúdo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, os quais gozam de proteção tanto em nível global como regional, no âmbito das Nações Unidas, além de ser tratado internamente por cada Estado.

Um dos princípios que regem os Direitos Humanos é o da universalidade, segundo o qual os direitos humanos são inerentes à condição humana, independente de origem, raça, etnia etc. Tal entendimento, contudo, está sujeito a críticas, uma vez que a noção de direitos humanos que prevalece no âmbito das Nações Unidas pode não ser compatível com a noção de direitos humanos em outras culturas que não as ocidentais. Daí porque é importante o diálogo intercultural como forma de estabelecer o reconhecimento entre os indivíduos e povos como iguais em direito e consideração, bem como na construção dos meios para uma convivência pacífica e não apenas tolerante.

Com relação ao fluxo migratório venezuelano, este possui características próprias e complexas, o que torna difícil a categorização destes migrantes de acordo com o sistema de proteção dos direitos humanos de migrantes e refugiados. A pluralidade de motivos que levam ao deslocamento de venezuelanos induz à ideia de que se trata de uma migração mista, de modo que o migrante, a depender do contexto particular de seu deslocamento, pode ser reconhecido como refugiado ou não. É fato, porém, que a maioria dos deslocados vivia em situação de extrema vulnerabilidade na Venezuela, diante dos riscos à própria subsistência causados pela grave crise econômica e de abastecimento no país.

Apesar das circunstâncias nas quais viviam estes migrantes no país de origem e da vulnerabilidade à qual estavam expostos quando chegaram ao Brasil, não houve o imediato reconhecimento da condição de refugiado, tendo em vista as peculiaridades da crise venezuelana e as hipóteses de cabimento para o reconhecimento da condição de refugiado. No entanto, em 2019 foi reconhecida pelo CONARE a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, o que permitiu o reconhecimento da condição de refugiado aos migrantes venezuelanos, de acordo com os critérios estabelecidos pela Lei de Refúgio brasileira.

O conceito de refugiado, que tem sua origem após o fim da Segunda Guerra Mundial e em decorrência dos efeitos sobre as populações perseguidas durante a guerra, sofreu algumas alterações com o tempo, porém, o ordenamento brasileiro, através da Lei nº 9.474/97, adotou o conceito ampliado de refugiado, nos termos da Declaração de Cartagena de 1984, e passou a

incluir a hipótese de reconhecimento devido à grave e generalizada violação de direitos humanos no país de origem.

O reconhecimento do *status* de refugiado a esses migrantes é importante, uma vez que confere uma maior proteção a essas pessoas, já vulnerabilizadas, inclusive facilitando a regularização migratória, o que é determinante para a adequada integração do migrante na comunidade acolhedora. Daí a necessidade de superação dos conceitos tradicionais, tendo em vista a complexidade dos fluxos migratórios mais recentes.

O presente estudo também buscou apresentar as principais normas do ordenamento brasileiro sobre migração e refúgio, bem como as relacionadas especificamente ao caso venezuelano. Com isso, foi possível perceber uma mudança de paradigma na política migratória brasileira que, até 2017, ainda sob vigência do Estatuto do Estrangeiro, adotava uma orientação fundada na segurança nacional e que não reconhecia o estrangeiro como um sujeito de direitos. Apesar da clara incompatibilidade com a ideologia adotada pela Constituição de 1988, a referida lei, remanescente dos tempos ditatoriais, somente foi revogada em 2017, pela Lei de Migração.

A Lei de Migração de 2017, advinda em meio ao fenômeno migratório venezuelano, sepultou o espírito de segurança nacional do Estatuto do estrangeiro ao adotar um viés mais compatível com a Constituição ora vigente e que trata não só dos deveres do estrangeiro no território nacional, mas lhe confere uma série de direitos, sinalizando seu caráter humanitário. Em que pese suas falhas, sobretudo pelo seu regulamento, não se pode desprezar os avanços advindos dessa lei, no sentido de superar a concepção do estrangeiro inimigo em potencial e tornar a política migratória brasileira mais humanitária.

A Lei do Refúgio, por sua vez, também se mostra avançada ao ampliar as hipóteses de reconhecimento da condição de refugiado, em comparação com o Estatuto do Refugiado, uma vez que também considera como tal o migrante que deixou o país de origem ou de residência habitual em decorrência de grave e generalizada violação de direitos humanos. Além de adotar o conceito ampliado e mais compatível com a dinâmica migratória atual, a Lei do Refúgio traz os direitos e deveres dos refugiados, disciplina os processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e inova, ao instituir um órgão específico para a análise das solicitações de refúgio, o CONARE.

O governo brasileiro adotou, no ano de 2018, a Operação Acolhida, criada com o fim de realizar medidas de assistência emergencial e acolhimento a migrantes e refugiados, com o apoio logístico das Forças Armadas em cooperação com Estados, Municípios, iniciativa

privada, instituições religiosas, sociedade civil e Nações Unidas. Esse projeto atua realizando o ordenamento da fronteira; promovendo o acolhimento de migrantes com a disponibilização de abrigos, alimentos e acesso a serviços públicos essenciais, além de promover a interiorização dos migrantes, com o fim de desafogar a demanda nas fronteiras e proporcionar uma integração adequada, através da inclusão socioeconômica dos migrantes.

A Operação Acolhida não tem atuação integral em Teresina-PI, mas o acolhimento dos migrantes venezuelanos em Teresina-PI, além de contar com recursos financeiros do governo federal, segue as diretrizes do programa, no que for cabível.

Como dito, esses migrantes chegaram a Teresina-PI de forma independente, e não pelo processo de interiorização da Operação Acolhida, razão pela qual eles foram assistidos, inicialmente, por entidades da sociedade civil e, somente após essa primeira assistência, o poder público, através da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas – SEMCASPI e do Governo Estadual do Piauí, passou a gerir o acolhimento e a assistência dos migrantes, disponibilizando abrigos e fornecendo alimentos, itens de higiene pessoal, materiais de limpeza e promovendo o acesso ao serviço de saúde.

Apesar da existência de abrigos e do fornecimento de alimentos aos acolhidos, o que se observa é que as condições de tal acolhimento ainda são inadequadas e a integração desses migrantes à sociedade local é difícil, uma vez que eles vivem quase isolados nos abrigos (quando saem é para praticar mendicância ou resolver questões burocráticas de regularização migratória).

Nos abrigos, os migrantes ficam em quartos superlotados ou descansam em redes armadas nos corredores, ao ar livre. A alimentação, por vezes, é insuficiente, então eles saem às ruas para pedir dinheiro para comprar mais alimentos e demais itens, sejam de necessidade básica ou não. Há relatos de alto consumo de refrigerantes e bebidas alcoólicas pelos migrantes. As crianças venezuelanas nunca frequentaram escolas desde que chegaram a Teresina-PI.

Eles recebem visitas regulares de enfermeiros e foram incluídos nos programas de vacinação, inclusive COVID-19. Quando necessário, são encaminhados às UPAs, UBSs e hospitais e as grávidas fazem acompanhamento neonatal. No entanto, por serem indígenas, algumas questões de saúde são por eles tratadas no âmbito da espiritualidade, o que nem sempre é compreendido pelas equipes de trabalho dos abrigos e acaba gerando conflitos entre os acolhidos e as equipes de trabalho.

Os migrantes devem seguir regras de convivência impostas pela gestão dos abrigos, o que, para os acolhidos, lhes retira a autonomia. Eles devem observar horários para entrar e sair

dos abrigos, bem como para realizar as atividades diárias de limpeza, e se sentem constantemente fiscalizados pelas equipes de trabalho, assim como não veem muitas possibilidades de diálogo. Além disso, os migrantes não foram inseridos no mercado de trabalho local, uma grande preocupação para eles, que almejam sair dos abrigos, viver da própria renda e serem integrados à comunidade.

Diante dos relatos dos próprios migrantes, resta evidente a necessidade de um maior diálogo entre os venezuelanos e aqueles que estão diretamente responsáveis pela execução das medidas de acolhimento e integração destes imigrantes. A falta de trabalho e a ociosidade contribuem para um sentimento de desalento e falta de perspectiva, o que pode levar ao uso de drogas lícitas e ilícitas, agressividade e violência.

Apesar disso, os migrantes esperam poder sair dos abrigos e viver em Teresina-PI em paz, ter empregos e salários com os quais possam se sustentar, criar seus filhos e viver de forma digna, sem que sejam vistos como indesejáveis, criminosos e sob vigilância constante. É evidente a necessidade de serem reconhecidos como cidadãos e dignos de igual consideração e respeito, o "direito mais fundamental de todos", de acordo com Dworkin.

Diante do que foi observado na realidade teresinense, em relação ao acolhimento de indígenas refugiados venezuelanos, é possível perceber uma forma de atenção deficitária a essa população, ainda que os direitos fundamentais, dentre eles os sociais como educação, saúde, alimentação, moradia, trabalho, dentre outros lhes sejam formalmente garantidos. A deficiência observada, no entanto, não se refere apenas à ausência de políticas públicas que visem concretizar tais direitos, mas se revela, também, na execução deficiente por parte dos agentes diretamente envolvidos com o processo de acolhimento.

Vê-se claramente, assim, o desrespeito ao padrão do direito em relação aos indígenas refugiados venezuelanos que vivem em Teresina-PI, com base na teoria de Honneth, uma vez que, lhes são restringidos direitos pelo simples fato de não serem nacionais e, mesmo os direitos que lhes são formalmente garantidos, não o são de forma substancial, concreta, em virtude, dentre outros motivos, do desprezo que sofrem em razão de suas diversidades culturais, religiosas, de modos e estilo de vida.

Assim, percebe-se mais claramente que tal ausência de reconhecimento dificulta o acesso aos direitos formalmente garantidos quando se vê que seus hábitos e necessidades alimentares não são observados e as formas de lidar com as doenças e com os conflitos não são consideradas, por exemplo. Diariamente são tomadas decisões sem que seja feita a necessária escuta daqueles diretamente atingidos por tais decisões, o que pode retirar-lhes a autonomia, a

autodeterminação e a própria dignidade. De acordo com Habermas, é necessário que seja conferida a autonomia ao cidadão, para que ele se veja enquanto destinatário e autor do processo de construção do direito. É isso que irá conferir legitimidade à ordem jurídica.

A Constituição Federal democrática, ainda vigente, garante aos estrangeiros residentes no país os mesmos direitos e garantias fundamentais previstos aos brasileiros ou, como explicitado por Ingo Sarlet (2018, p. 220), "todos os direitos diretamente fundados na dignidade da pessoa humana são extensivos aos estrangeiros". Isso, no entanto, não se tem vislumbrado de forma concreta no caso dos indígenas venezuelanos acolhidos em Teresina-PI. A garantia de igualdade, liberdade e não discriminação é a menos observada nesse caso.

Quanto à não discriminação, é urgente observar que não somente os migrantes, estrangeiros, não estão sendo reconhecidos e, portanto, têm os seus direitos violados, mas inclusive os brasileiros que lhes são descendentes sequer são reconhecidos como brasileiros. A Constituição confere a nacionalidade brasileira a todos aqueles nascidos no Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que não estejam a serviço do seu país de origem, de acordo com a literalidade de seu art. 12, I, "a", caso que se amolda aos dos filhos desses imigrantes nascidos no território brasileiro – o que se confirma, inclusive, pela informação da SEMCASPI de que têm providenciado regularmente o registro civil dessas crianças.

Há, portanto, uma geração de indígenas *Warao* brasileiros em formação que já nascem sob o estigma do não brasileiro, aquele que não merece o mesmo direito dos brasileiros, embora a Constituição Federal diga o contrário, em uma espécie de xenofobia que alcança os descendentes, sem importar a nacionalidade, mas a origem. Esses são sempre "estrangeiros", ainda que sejam brasileiros.

A essas crianças está sendo negado, de forma mais evidente, o direito à educação e, inclusive, o direito de convivência com os pais e a própria comunidade, devido à facilidade com que se tem realizado atos de recolhimento de crianças e adolescentes a abrigos, por diversos motivos, em clara vulneração às normas brasileiras e internacionais de proteção aos direitos das crianças e adolescentes indígenas.

É importante registrar, contudo, que a novidade decorrente de tal fluxo migratório traz grandes desafios para o poder público e para as organizações da sociedade civil, uma vez que eles precisam desenvolver e executar uma política de acolhimento migratório complexa enquanto aprendem sobre regularização migratória, assistência emergencial de migrantes e refugiados e acolhimento de povos indígenas. Nunca se desenvolveu uma cultura local de discussão sobre migração e refúgio, sobre direitos e sobre a integração de migrantes

vulnerabilizados, o que faz com que tanto os agentes públicos como a sociedade, em geral, tenha uma visão limitada e assimilacionista sobre a questão migratória.

Por esse motivo, é necessário que se desenvolva uma compreensão dos direitos humanos para além do universalismo – que projeta a assimilação cultural do diferente ao grupo dominante –, e além do relativismo cultural – que pressupõe um multiculturalismo altruísta não integrador. Uma compreensão que veja o universalismo como um ponto de chegada e não um ponto de partida, da forma que defende Joaquin Herrera Flores, uma vez que o universalismo como ponto de partida invisibiliza as divergências.

Em lugar dessa dicotomia, urge pensar os direitos humanos em uma perspectiva dialógica, como na proposta de Boaventura de Sousa Santos, reconhecendo as complexidades e a incompletude cultural dos povos, de modo a pavimentar uma convivência tolerante e construtiva entre as mais diversas identidades culturais e que permita conferir eficácia aos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ACNUR, United Nations High Commissioner for Refugees. **Global Trends: Forced Displacement** in 2020. Copenhagen, Denmark: 2021.

ALEKSEENKO, O. A.; PYATAKOV, A. N. Venezuela: prueba por la crisis. **Iberoamérica**, n. 2, p. 57–83, 2019. Disponível em: https://istina.msu.ru/publications/article/213070673/.

ÁLVAREZ, Ángel E. Venezuela: ¿la revolución pierde su encanto?. **Revista de ciencia política** (Santiago), v. 28, n. 1, 2008. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2008000100020&lng=en&nrm=iso&tlng=en.

AMORIM, João Alberto Alves. A integração local do Refugiado no Brasil: A proteção humanitária na prática cotidiana. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (org.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97.** São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 357–398.

AMORIM, Amanda Gadelha; SILVA, Najara Claudino; CORREIA, Daniel Camurça. A efetividade da proteção aos refugiados nos países integrantes do MERCOSUL. **Revista Projeção, Direito e Sociedade**, v. 10, n. 1, p. 45–59, 2019.

ANDRADE, Gibton Pereira; SOLEK, Raphael Caetano. A crise migratória venezuelana e o fechamento da fronteira Brasil/Venezuela: Uma análise à luz do direito humanitário. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 1, p. 3282–3302, 2020.

APONTE BLANK, Carlos. La política social formulada durante las gestiones presidencialesde Hugo Chávez: 1999-2012. **Espacios Públicos**, v. 19, n. 45, p. 67–95, 2016. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67646966004.

AZZELLINI, Dario. La revolución bolivariana: “o inventamos o erramos”. Llaves para leer el proceso de transformación social venezolano. **Bajo el Volcán [en linea]**, v. 7, n. 12, p. 11–28, 2008. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28671202.

BARBOSA, Raul Felix. Integrando imigrantes e refugiados: em busca de definições. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, p. 24–43, 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BRASIL. **Decreto No 9.199, de 20 de Novembro de 2017.** Regulamenta a Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm.

BRASIL. **Decreto no 9.662, de 1o de janeiro de 2019**. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9662.htm.

BRASIL. **Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980**. 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm.

BRASIL. **Lei no 9.474, de 22 de Julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. 1997.

BRASIL. **Lei no 13.445, de 24 de Maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm.

BRASIL. **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. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm.

BRASIL. **Lei no 13.844, de 18 de junho de 2019.** 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm.

BRITO, Alessandra Mizuta de; COSTA, Sebastião Patrício Mendes da. **A pesquisa jurídica empírica e os direitos fundamentais: a primazia do caso concreto**. Porto Alegre: Fi, 2017.

CAMPOS, Isabella Cistina Moraes et al. Análise do processo imigratório de venezuelanos para o Brasil. **Saberes Interdisciplinares**, v. 12, n. 24, p. 20–37, 2019.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de; MACÊDO, Marília F. R. de. Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020. **Série Migrações**. Brasília. 2020.

CIRINO, Carlos Alberto Marinho. Indígenas, imigrantes e refugiados: os Warao e a proteção jurídica do estado brasileiro. **Revista Entrerios,** v. 3, n. 2, 2020.

CLAYDON, John. **Internationally Uprooted People and the Transnational Protection of Minority Culture.** New York Law School Law Review, v. 24, p. 125–151, 1978.

CONARE. **Nota Técnica n.o 3/2019/CONARE_Administravo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ**. 2019a.

CONARE. **Refúgio em números - 1a edição**. Brasília, DF. 2016.

CONARE. **Refúgio em Números - 2a edição.** Brasília, DF. 2017.

CONARE. **Refúgio em números - 3a edição**. Brasília, DF. 2018.

CONARE. **Refúgio em números - 4a edição.** Brasília, DF. 2019b.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. **Resolução Normativa no 126.** Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. 2017.

COSTA, Sebastião Patrício Mendes da. Contribuições Da Antropologia Para Pesquisa Empírica No Direito. **Arquivo Jurídico,** v. 1, n. 6, p. 81–90, 2014.

COSTA, Luiz Rosado. Ius migrandi : o direito humano previsto , mas não reconhecido. **Revista Videre**, v. 12, n. 23, p. 213–225, 2020.

COSTA, Vitória Volcato da; VIEIRA, Luciane Klein. A (não) utilização dos instrumentos

jurídicos do MERCOSUL, pelo Brasil, na recepção dos imigrantes venezuelanos. **Caderno de Relações Internacionais**, v. 10, n. 19, p. 127–171, 2020.

CRUZ JUNIOR, Sidimar José. A Operação Acolhida E a Imigração Venezuelana Em Roraima. **Pensar Acadêmico**, v. 17, n. 3, p. 430, 2019.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

DE OLIVEIRA, Ebenézer Marcelo Marques; SAMPAIO, Cyntia. **Estrangeiro, nunca mais! Migrante como sujeito de direito e a importância do advocacy pela nova Lei de Migração Brasileira**. 1. ed. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios - CEM, 2020.

DELGADO, Ana Paula Teixeira. Apontamentos sobre a tutela jurídica dos migrantes venezuelanos no Brasil. **Revista Interdisciplinar do Direito - Faculdade de Direito de Valença**, v. 17, n. 01, p. 89–106, 2019.

DUPAS, Elaine; BOTELHO, Tiago Resende. Nova lei de migração: A possibilidade de direitos humanos para os imigrantes internacionais. **Arquivo Jurídico**, v. 4, n. 1, p. 130–143, 2017.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução: Nelson Boeira. 3aed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

ECO, Umberto. **Migração e intolerância**. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020.

FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. **Metodologia da pesquisa em direito - técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos.** Tradução: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antonio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FOLLE, Francielle Vascotto; OLIVEIRA, Nathália Alves de; SILVA, César Augusto Silva da. As Implicações Do Reconhecimento Da Condição De Refugiado Para Os Venezuelanos. **Para Onde!?,** v. 13, n. 2, p. 90–104, 2020.

FREITEZ, Anitza. Crisis humanitaria y migración forzada desde Venezuela. In: GANDINI, Luciana; ASCENCIO, Fernando Lozano; PRIETO ROSAS, Victoria (org.). **Crisis y migración de la población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/43799794/Crisis_humanitaria_y_migraci%C3%B3n_forzada_desde_Venezuela.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila et al. Artigo 4o. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila; SOUZA, Isabella Louise Trau Soares de; CRUZ, Taís Vella (org.). **Comentários à Lei 13.445/2017: a Lei de Migração.** Porto Alegre: Fi, 2020.

FUKUSHIMA, Kátia Alves. A política social do Governo Chávez: quais os avanços? | The social policy of the Chávez Government: what advances?. **Mural Internacional**, v. 9, n. 1, p.

99, 2018.

FURTADO, Celso. **Ensaios sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina.** Tradução: Sergio Faraco. Porto Alegre: L&PM, 2011.

GANDINI, Luciana; ROSAS, Victoria Prieto; LOZANO-ASCENCIO, Fernando. Nuevas movilidades en América Latina: la migración venezolana en contextos de crisis y las respuestas en la región. **Cuadernos Geográficos**, v. 59, n. 3, p. 103–121, 2020.

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar García. De la exclusión neoliberal a la inclusión-excluyente de los sectores populares y los movimientos sociales en el Socialismo del Siglo XXI en Venezuela. In: , 2016, Rio de Janeiro. **Seminario Internacional "Estado, Democracia e Participacao Popular na América Latina**". UERJ/FFP. Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/20440990/De_la_exclusi%C3%B3n_neoliberal_a_la_inclusi%C3%B3n_excluyente_de_los_sectores_populares_y_los_movimientos_sociales_en_el_Socialismo_del_Siglo_XXI_en_Venezuela.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMARASCA, Paolo. Dossiê: "Dilemas éticos das migrações" DIREITO DE EXCLUIR OU DEVER DE ACOLHER? A MIGRAÇÃO FORÇADA COMO QUESTÃO ÉTICA. REMHU, **Rev. Interdiscip. Mobil. Hum**, v. 50, p. 11–24, 2017.

GRAJZER, Deborah Esther. Seção II - Dos Princípios e Garantias. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila; SOUZA, Isabella Louise Trau Soares de; CRUZ, Taís Vella (org.). **Comentários à Lei 13.445/2017: a Lei de Migração.** Porto Alegre: Fi, 2020.

GRATIUS, Susanne; AYUSO POZO, Anna. Sanciones como instrumento de coerción: ¿cuán similares son las políticas de Estados Unidos y la Unión Europea hacia Venezuela?. **América Latina Hoy**, v. 85, p. 31–53, 2020.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca**. (Re)pensando a pesquisa jurídica: Teoria e Prática.** 4. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2015.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Tradução: Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

HARVEY, David. **Neoliberalismo: história e implicações**. Tradução: Adail Sobral; Maria Stela Gonçalves. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. Tradução: Luiz Repa. 2aed. São Paulo: Editora 34, 2009.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; ABRAHÃO, Bernardo Adame. Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 16, p. 255–278, 2019.

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

JURADO, Jorge; REI, Fernando. A ampliação do conceito de refugiado: o caso da Venezuela e dos deslocados ambientais. **Revista Virtual Via Inveniendi et Iudicandi**, v. 15, n. 1, p. 13–39, 2020.

LANDA, César. La Protección Constitucional y Convencional de los Derechos de los Migrantes: Reflexiones a la Luz del Derecho Fundamental a Migrar. In: SARLET, Ingo Wolfgang; NOGUEIRA, Humberto; POMPEU, Gina Marcilio (org.). **Direitos Fundamentais na Perspectiva da Democracia Interamericana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

LANDER, Edgardo. Venezuela: la búsqueda de un proyecto contrahegemónico. In: MOVIMIENTOS Y PODERES DE IZQUIERDA EN AMÉRICA LATINA, 2005. **Movimientos y poderes de izquierda en América latina**, 2005, ISBN 84-7884-309-4, págs. 163-192. Editorial Popular, 2005. p. 163–192. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1390700.

LIMA, Carmen Lúcia Silva. **Interculturalidade e os desafios da inclusão dos Warao. Revista Entrerios**, v. 3, n. 2, 2020.

LOPES, Mariana De Oliveira. Imperialismo e bloco no poder na Venezuela : ambigüidades do bolivarianismo de Chávez ∗. **Lutas & Resistências**, v. 2, p. 34–44, 2007.

MAGALHÃES, Breno Baía; CORRÊA, Gabriella Thaís Sousa. A judicialização do refúgio no STJ: deferência ao Executivo e incoerência interpretativa. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 64, n. 1, p. 137, 2019.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

MENDES, Gilmar. Direito de nacionalidade e regime jurídico do estrangeiro. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 1, n. 1, p. 141–154, 2007.

MENDES, José Sacchetta Ramos. ¿PUERTAS ABIERTAS? migrações regionais, direito e integração na Comunidade Andina de Nações e no Mercosul. **Caderno CRH**, v. 29, n. spe3, p. 77–92, 2016.

MERCOSUL. **Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile**. 2009.

MERCOSUL. **Declaração sobre a situação na República Bolivariana da Venezuela**. 2017.

MESSIAS, José Flávio. A Inclusão e a questão dos refugiados no Brasil e no mundo. **Anais do III Seminário Internacional de Integração Étnico-Racial e as Metas do Milênio**, p. 78–92, 2016.

MJSP/MRE. **PORTARIA INTERMINISTERIAL MJSP/MRE No 19, DE 23 DE MARÇO DE 2021**. Portal da Imprensa Nacional do Brasil. Diário Oficial da União. 2021. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou.

MOREIRA, Julia Bertino; SALA, José Blanes. Migrações Forçadas: categorização em torno de sujeitos migrantes. In: **MIGRANTES FORÇADOS: CONCEITOS E CONTEXTOS.** Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

MOURA, Aline Beltrame de. **O Estatuto da Cidadania do Mercosul: é possível uma cidadania regional?**. Revista Brasileira de Direito, v. 14, n. 2, p. 135, 2018.

MUSSO, José Antonio. Algunas consideraciones sobre los derechos humanos y el Mercosur. **Relaciones Internacionales**, v. 28, n. 57, p. 155–169, 2019.

NEVES, Rômulo Fugueira. **Cultura política e elementos de análise da política venezuelana.** Brasília. 2010.

NIÑO, Edgar Andrés Londoño. Questão de segurança ou de direitos humanos? A imigração venezuelana e as mudanças na Política Externa Brasileira. **Mural Internacional**, v. 9, n. 1, p. 122–137, 2018.

NOBRE, Marcos. Apontamentos sobre a pesquisa em direito no Brasil. **Cadernos Direito GV**, 2004.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco; SILVA, Sarah Fernanda Lemos. A cooperação como instrumento para fortalecer a integração de migrantes forçados venezuelanos na Paraíba em 2018. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 16, p. 308–334, 2019.

PANIKKAR, Raimon. Seria a noção de direitos humanos um conceito ocidental?. In: BALDI, César Augusto (org.). **Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 205–238.

PEIXOTO, Brenan da Cruz; PRADO, Henrique Sartori de Almeida. AS MIGRAÇÕES NA CONTEXTUALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS. **Revista Videre**, v. 05, n. 10, p. 30–43, 2013.

PERUZZO, Pedro Pulzatto; BOTELHO, Tiago Resende. Diálogo intercultural, democracia deliberativa e participação política. **Arquivo Jurídico**, v. 6, n. 2, p. 13–38, 2019.

PIOVESAN, Flávia; CRUZ, Julia Cunha. **Curso de Direitos Humanos: sistema interamericano.** Rio de Janeiro: Forense, 2021.

RAMÓN, Paula. **Mãe pátria: a desintegração de uma família na Venezuela em colapso**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos.** 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

REINERT, Erik S. **Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres**. Tradução: Caetano Penna. 1aed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

RIOS, Roger Raupp. Direito da antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas. 1aed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

ROCHA, Gustavo Do Vale; RIBEIRO, Natália Vilar Pinto. Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 20, n. 122, p. 541, 2018.

ROMERO, Carlos A.; MIJARES, Víctor M. From Chávez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 165–201, 2016.

SAMPIERI, Roberto Hernandez; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Maria del Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. 5 ed. Porto Alegre: McGraw Hill, 2006.

SÁNCHEZ URRIBARRÍ, Raúl A. Venezuela (2015): Un régimen híbrido en crisis. **Revista de Ciencia Politica**, v. 36, n. 1, p. 365–381, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 48, 1997.

SANTOS, Fábio Luís Barbosa dos. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)**. São Paulo: Elefante, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. reed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SASSEN, Saskia. **Expulsões: Brutalidade e Complexidade na Economia Global**. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SERBIN PONT, Andrei. La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo. **Pensamiento Propio**, n. 47, p. 129–158, 2019.

SILVA, Gustavo Junger et al. **Refúgio em números – 5 edição**. Brasília, DF: OB, 2020.

SILVA, Gustavo Junger et al. **Refúgio em números – 6 edição**. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

SNEL, Marnix; MORAES, Janaína de. **Doing a systematic literature review in legal scholarship.** Eleven international publishing, 2018.

SOUZA, Ayrton Ribeiro de; SILVEIRA, Marina de Campos Pinheiro da. O fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil (2014-2018). **Cadernos PROLAM/USP**, v. 17, n. 32, p. 114–132, 2018.

SPADA, Arthur Ciciliati; PERUZZO, Pedro Pulzatto. Migrações internacionais e políticas públicas : análise da recepção aos venezuelanos à luz dos institutos do visto de residência e da acolhida humanitária. **Revista Videre**, v. 12, n. 23, p. 80–95, 2020.

SQUEFF, Tatiana de A F R Cardoso; WEIMER, Sarah Francieli Mello. Crise venezuelana, emigração e fechamento de fronteira: análise da Ação Cível Originária n.o 3121/RR. **Revista Pensar**, v. 25, n. 2, p. 1–19, 2020.

TORELLY, Marcelo *et al.* (org.). **Visões do Contexto Migratório no Brasil**. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, Agência das Nações Unidas Para as Migrações, 2017.

TRIPATHI, Anurag; S.B., Girisanker. A rivalidade de recursos entre os eua e a Russia no contexto da atual crise Venezuelana: Os perigos do petro-estado rentista. **Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations**, v. 9, n. 17, p. 92–110, 2020.

VENTURA, Deisy. Impacto das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes. **Sur**, v. 13, n. 23, p. 61–65, 2016.

VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. **Estudos avancados**, v. 19, n. 55, p. 153–172, 2005.

VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: O projeto de refundação da república. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 49, 2000.

WEBER, Leonardo Albarello. Duas décadas de bolivarianismo na Venezuela. In: MULTIFOCO (org.). **América do Sul no século XXI: desafios de um projeto político regional**. Rio de Janeiro. 2020.

WEISBROT, Mark; SACHS, Jeffrey. Economic Sanctions as Collective Punishment: The Case of Venezuela. **Center for Economic and Policy Research**. 2019.

ANEXO 1: Relatório Situacional elaborado pela SEMCASPI

ESTADO DO PIAUÍ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA
SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO, CIDADANIA E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - GERÊNCIA DE PROTEÇÃO ESPECIAL - GPSE/ DIVISÃO DE ALTA COMPLEXIDADE (DAC)

RELATÓRIO SITUACIONAL

Criada em fevereiro de 2018 pelo Governo Federal, a Operação Acolhida recebe refugiados e migrantes venezuelanos no Brasil e operacionaliza a assistência emergencial necessária ao acolhimento das pessoas em situação de maior vulnerabilidade. Um dos pilares para essa acolhida é o abrigamento, e o Ministério da Cidadania, definiu entre as provisões dos serviços de proteção social de alta complexidade a promoção de apoio e proteção à população atingida pelas situações de migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento.

Neste contexto, o município de Teresina passou a fazer parte da rota migratória do grupo refugiados e migrantes venezuelanos, em sua maioria da etnia Warao, a partir de 13 de maio de 2019, com a chegada de 43 indígenas migrantes e refugiados venezuelanos à capital piauiense. Tendo esse quantitativo ampliado, ensejando a necessidade de aprimoramento e continuidade das ações de promoção do acesso dessa população a seus direitos e serviços no território, enquanto persistir a situação de situação de emergência humanitária na Venezuela.

Com o cofinanciamento federal em 2020, a partir do mês de Fevereiro, as equipes de trabalho, passaram a cotidianamente desenvolver ações quanto a distribuição de alimentos, material de limpeza e higiene, organização da rotina das unidades de acolhimento, formando escalas trazendo a autogestão dos espaços de uso coletivo, contribuindo para a limpeza com os próprios usuários.

As unidades de acolhimento dispõe de equipe multidisciplinar, contando com educadores sociais que realizam atividades educativas e esportivas com as crianças e os adolescentes. Através da entidade parceira também foram realizadas algumas intervenções nas instalações físicas para oferecer melhor acolhimento aos abrigados, configurando assim as primeiras estratégias adotadas pelo município no atendimento à população venezuelana.

No tocante a promoção do acesso às Seguranças Sociais, o processo de inclusão dos venezuelanos refugiados e migrantes no CADÚNICO, que dá acesso ao Programa Bolsa Família, dentre outros programas e benefícios socioassistenciais, iniciou-se com a

identificação das pessoas que tinham CPF, porém foi interrompido a partir do Decreto Municipal nº 19.531 de 18 de março de 2020, que suspendeu atendimentos presenciais nas unidades da rede socioassistencial, como forma de evitar aglomerações de pessoas. No entanto, a partir do mês de maio, foi retomado o cadastramento das famílias de forma remota por meio da sede da SEMCASPI, atendendo aqueles que já possuíam o CPF, e em um esforço contínuo, até junho/2020, 42 famílias estavam inseridas devidamente no CADÚNICO, com seus respectivos NIS, dentre estas 10 famílias passaram a receber o benefício Bolsa Família.

Foi possível identificar em junho/2020 que 25 pessoas, podendo ser ou não da mesma família, receberam o Auxílio Emergencial durante a pandemia do *novo coronavírus.* É importante destacar que esse número poderia ser maior se não fossem todas as dificuldades encontradas em relação a documentação dos refugiados venezuelanos, a suspensão de atendimentos presenciais nos órgãos competentes, o congestionamento dos sites para cadastros, ausência de celulares para uso do aplicativo e receber o código e ainda, a não aceitação nas agências bancárias dos documentos que os refugiados possuíam para o saque do auxílio, o que gerou o acionamento por parte da SEMCASPI, da Defensoria Pública da União, que intermediou junto à Caixa Econômica , sendo a situação quanto ao saque resolvida.

Desde o início da gestão municipal dos acolhimentos, vem sendo realizadas articulações com os órgãos competentes quanto ao atendimento dos migrantes Venezuelanos para emissão do Registro Civil das crianças nascidas no Brasil, de Protocolos de Refúgio pela Polícia Federal e CPF pela Receita Federal. Sendo essa parte integrante da III Etapa desse plano de ação, que consiste na articulação intersetorial com outras políticas e segmentos.

Com a política de Educação, através das secretarias estadual e municipal, destaca-se que antes da pandemia do novo coronavírus, estava em curso a organização para atendimento das crianças e adolescentes em idade escolar para iniciar a inserção em 2 escolas municipais, porém essa ação foi interrompida, devido a suspensão das aulas em decorrência da pandemia da Covid-19.

Ainda dentro da etapa de articulação intersetorial foram realizadas parcerias com outras políticas públicas setoriais para o atendimento integral dos indígenas

Venezuelanos, podemos destacar por exemplo, articulações com as Unidades Básicas de Saúde, para vacinação de crianças e idosos, consultas, exames, atendimento odontológicos, pré-natal das mulheres grávidas, e aquisição de medicamentos, assim como emissão do cartão do SUS.

Quanto às medidas para prevenção da COVID-19 nos serviços de acolhimento, continua-se com as estratégias do Plano de Contingência e Emergência da SEMCASPI para o período de pandemia pelo novo coronavírus – Covid-19. Dentre as medidas adotadas é importante frisar que em articulação com a Fundação Municipal de Saúde ocorreram testagem para COVID-19, tanto para os acolhidos Venezuelanos quanto para os trabalhadores e vacinação de todos os acolhidos. Outra ação importante desenvolvida é a sanitização dos equipamentos.

As equipes de trabalho diariamente realizam, dentro dos serviços, mantém a divulgação e rotinas de enfrentamento da pandemia da COVID-19, reforçando a importância da higienização tanto das mãos, quanto do corpo e das roupas, com fixação de cartazes com frases em Warao e em espanhol, para que os indígenas possam compreender a necessidade do isolamento social e das ações adotadas. Assim como ocorre sempre que necessário, a entrega de máscaras e álcool em gel.

A fim de diminuir a quantidade de pessoas, e assim evitar aglomerações e a transmissão do vírus, ocorreu em abril/2020 a transferência provisória de 70 Venezuelanos, que estavam na Unidade de Acolhimento CSU, no Buenos Aires, para um espaço cedido pelo Governo do Estado/SASC: o Centro de Treinamento da Agricultura Familiar do EMATER, localizado na BR – 343.

Outra medida adotada pela prefeitura, foi a disponibilização de um quarto espaço para acolhimento dos Venezuelanos que chegam de outros estados, para aqueles que testaram positivo e não precisem de internação, por no máximo 14 dias de acordo com a avaliação médica, para só depois serem inseridos nos acolhimentos já existentes.

Uma intervenção muito importante realizada de acordo com a quarta etapa do plano de ação foi a identificação pela antropóloga que faz parte da equipe técnica, das potencialidades em termos de habilidades produtivas que podem ser aperfeiçoadas com capacitações profissionais, para inclusão laboral e geração de renda. Nesse sentido, foi iniciado uma articulação com a Fundação Wall Ferraz que realiza esse trabalho, e está

em curso outras articulações com secretarias e políticas públicas, para que possam ser traçadas ações em prol da autonomia e independência das famílias acolhidas.

A rotatividade desse público, do início em maio/20 até a presente data, foi bastante intensa, ou seja, o número de venezuelanos que chegavam a Teresina e o número de venezuelanos que saiam neste período comprometeu o alcance da proposta de trabalho apresentado, em termos de resultados esperados quanto a inserção desse público no contexto sociocomunitário local, assim como, no alcance de metas mediante o recurso aplicado.

Neste sentido, a experiência na execução do atendimento dos venezuelanos, mostrou que o investimento em alimentação acabou por demandar investimento financeiro maior que o planejado, tendo em vista, as especificidades tanto culturais e alimentícias, como a forma de compartilhamento destas nas unidades de acolhimento existentes. Assim, a distribuição do alimento passou a ser realizada, após um melhor conhecimento da dinâmica cultural por parte da entidade executante, por família WARAO presente em cada abrigo e não de maneira uniforme para todos os acolhidos.

Segundo os dados do Cadastro Único em Junho/2021 haviam 221 pessoas de origem venezuelana sendo 182 indígenas e 39 não indígenas. Ressalta-se que nem todos os venezuelanos migrantes são Waraos, não obstante, em Teresina – PI, são os Waraos na maioria.

Embora a alta rotatividade desse público em Teresina tenha sido elemento dificultador para a discriminação de quantitativos de pessoas em cada unidade, em junho/2021, 218 venezuelanos estavam sendo acolhidos nos 3 equipamentos existentes em Teresina, incluindo crianças, adolescentes, idosos e adultos.

PÚBLICO ALVO

Famílias e indivíduos migrantes e refugiados venezuelanos, atendendo até o limite máximo de 350 pessoas.

Em julho/2021 existiam 218 pessoas acolhidas nos 03 espaços de acolhimento de gestão municipal em Teresina Piauí, distribuídos de acordo com a tabela abaixo:

Abrigo	Quantidade de crianças	Quantidade adolescente	Quantidade jovens de 18 a 29	Quantidade idosos	Quantidade total de pessoas	Quantidade total de famílias

		s	anos			
Ka Ubanoko I - CSU	28	12	14	06	80	2
Ka Ubanoko II - EMATER	39	17	18	03	96	2
Ka Ubanoko III- Piratinga	18	04	12	0	42	1
TOTAL	85	33	44	09	218	5

Fonte: GPSE/SEMCASPI- Julho/2021

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

- **POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS), 2004.**
- **Resolução Nº 145, DE 15 DE OUTUBRO DE 2004 (DOU 28/10/2004)** – Trata da Política Nacional de Assistência Social.
- **RESOLUÇÃO Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009 do CNAS,** que institui a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e define entre as provisões dos serviços de proteção social de alta complexidade a promoção de apoio e proteção à população atingida pelas situações de migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento.
- **Resolução Nº 17, DE 20 DE JUNHO DE 2011** – Ratifica as equipes de Referência de Nível Superior definidas pela Norma Operacional de Recursos Humanos.
- **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS** aprovada, pelas Resoluções nº 33, de 12 de dezembro de 2012.
- **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**, aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS que estabelecem, no âmbito dos serviços de Proteção Social Especial, o atendimento às situações de risco pessoal e social, em especial às situações de rompimento de vínculos comunitários, o que exige soluções protetivas mais flexíveis.
- **Portaria GM/MDS Nº 90, DE 3 DE SETEMBRO DE 2013 –** Dispõe sobre os parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências.
- **RESOLUÇÃO Nº 9, DE 15 DE ABRIL DE 2014** – Ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e

fundamental do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em consonância com a Norma Operacional Básica Recursos Humanos do SUAS – NOB – RH/SUAS.

- **Lei n. 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017** – Institui a Lei de Imigração.

- **Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018** que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

- **Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018** que reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado por crise humanitária da República Bolivariana da Venezuela.

- **Resolução Nº 2, DE 24 de dezembro de 2019-** que pactua o reconhecimento da situação de vulnerabilidade por crise humanitária em todo território nacional para fins de cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em situações de Calamidade Pública e de Emergências.

- **Portaria no 641, de 09 de julho de 2021**- Dispõe sobre o repasse emergencial de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais nos municípios que recebem contingente de imigrantes e refugiados oriundos do fluxo migratório provocado por crise humanitária agravada pela situação de Emergência em Saúde Pública decorrente do novo coronavírus, Covid-19
-

ANEXO 2: Carta denúncia de ONGs contra a expulsão de acolhido

30/08/2021 :: SEI - Pesquisa Processual ::

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA

sei!

Pesquisa Processual

Gerar PDF

Autuação

Processo:	00048.000750/2021-97
Tipo:	Solicitação
Data de Registro:	22/04/2021
Interessados:	Prefeitura Municipal de Teresina

Lista de Protocolos (3 registros):

Documento / Processo	Tipo de Documento	Data do Documento	Data de Registro	Unidade
2109670	Protocolo 513	22/04/2021	22/04/2021	PROT-SEMGOV
2109745	Solicitação	22/04/2021	22/04/2021	PROT-SEMGOV
2112348	Despacho 344	23/04/2021	23/04/2021	SEC-EXEC-SEMGOV

Lista de Andamentos (10 registros):

Data/Hora	Unidade	Descrição
27/07/2021 21:06	GAB-SEMCASPI	Conclusão do processo na unidade
26/04/2021 11:30	GAB-SEMCASPI	Processo recebido na unidade
26/04/2021 08:15	GAB-SEMCASPI	Processo remetido pela unidade SEC-EXEC-SEMGOV
23/04/2021 08:33	SEC-EXEC-SEMGOV	Gerado documento público 2112348 (Despacho 344)
22/04/2021 13:14	SEC-EXEC-SEMGOV	Processo recebido na unidade
22/04/2021 12:49	SEC-EXEC-SEMGOV	Processo remetido pela unidade PROT-SEMGOV
22/04/2021 12:49	PROT-SEMGOV	Arquivo SEI-_011842.pdf anexado no documento 2109745 (Solicitação).
22/04/2021 12:49	PROT-SEMGOV	Registro de documento externo público 2109745 (Solicitação), conferido com documento original
22/04/2021 12:45	PROT-SEMGOV	Gerado documento público 2109670 (Protocolo 513)
22/04/2021 12:44	PROT-SEMGOV	Processo público gerado

ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura Municipal de Teresina
SEMGOV - Secretaria Municipal de Governo

Protocolo Nº 513/2021 - PROT-SEMGOV/SEC-EXEC-SEMGOV/GAB-SEMGOV

Teresina, 22 de abril de 2021.

Processo N° 00048.000750/2021-97

Assunto: **CARTA CONTRA A EXPULSÃO DE INDÍGENA WARAO NO DIA 19 DE ABRIL DE 2021 - DIA DO INDIO**

Interessados(as):
Prefeitura Municipal de Teresina

UNIDADE		PROCEDIMENTO	RESPOSTA		OBSERVAÇÕES
			SIM	NÃO	
01	PROT-SEMGOV	Documento foi devidamente atuado/protocolado no sistema SEI?	X		
02		Existem documentos físicos referentes a este processo na posse deste órgão?	X		
02		Este processo tramita em outro sistema?		X	**Sistema, Número**

IMPORTANTE:

O andamento deste processo pode ser consultado no site da PRODATER através do menu **> Processo Eletrônico > Pesquisa Pública.**

Documento assinado eletronicamente por **Bruno Henrique de Souza Liberato, Assistente de Apoio à Divisão**, em 22/04/2021, às 12:45, com fundamento no Decreto nº 18.316/2019 - PMT.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site **https://processoeletronico.pmt.pi.gov.br/sei/autenticador** informando o código verificador **2109670** e o código CRC **EA6BEBE8**.

Referência: Processo nº 00048.000750/2021-97 SEI nº 2109670

Teresina, 22 de Abril de 2021

À Excelentíssima Senhora
ELIANA LAGO
Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas – SEMCASPI

CARTA CONTRA A EXPULSÃO DE INDÍGENA WARAO NO DIA 19 DE ABRIL DE 2021 – DIA DO ÍNDIO

À Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas – SEMCASPI
À Prefeitura Municipal de Teresina
Ao Ministério Público Federal – MPF
Ao Ministério Público do Estado do Piauí – MPE/PI
À Defensoria Pública da União – DPU/PI
À Defensoria de Diretos Humanos e Tutela Coletiva da DPE/PI
À Coordenação Regional Nordeste II da Funai
Ao Governo do Estado do Piauí

A presente carta, assinada pelas organizações subscritas, vem denunciar que no dia 19 de abril de 2021, o líder indígena Yovini Torres foi expulso do Abrigo Emater, localizado em Teresina / PI e, por discordar da forma como esse ato foi praticado pela gestão do abrigo, o cacique Guerrero Mendonza, em solidariedade o acompanhou. Considerando todos os riscos da pandemia, os direitos indígenas e a vulnerabilidade dos Warao, **solicitamos o retorno imediato dos dois ao referido abrigo** por ser no momento a única possibilidade de abrigamento nesta capital. Tendo em vista a trajetória dos Warao e as condições precárias em que vivem, requeremos que sejam implementadas as seguintes medidas, para a resolução do conflito que se instalou com o episódio de expulsão do indígena:

1. **Reanalise dos atos cometidos por Yovini Torres**: segundo a gestão dos abrigos, a expulsão de Yovini está prevista no regulamento. Contudo, defendemos uma nova apreciação do caso e pedimos que além das regras criadas pelas SEMCASPI, sejam observados os direitos indígenas estabelecidos na Constituição Federal e na Convenção 169 da OIT. Que seja garantido o direito ao contraditório e ampla defesa; que realizem a escuta qualificada dos Warao sobre o episódio que gerou a expulsão, para que haja a justa apreciação da medida. Que este processo seja conduzido pelo Ministério Público Federal, que tem a atribuição de defender judicialmente os indígenas, e conte com a imprescindível atuação da FUNAI, órgão indigenista oficial, e outros profissionais que julgarem necessários;

2. **Rever a prática de expulsão dos abrigos**: tratar o consumo de álcool entre os indígenas com a expulsão do abrigo pode ser a medida fácil para o poder público; contudo, ela não resolve o problema e, considerando a especificidade cultural dos indígenas Warao, cria inúmeros outros problemas, podendo resultar no caos coletivo. Pedimos que seja considerada as mazelas que afligem este povo, tais como a situação precária de vida nos abrigos, a insuficiência da alimentação, a falta de oportunidade de emprego, a acentuação da crise na Venezuela, a xenofobia experimentada em Teresina e as adversidades impostas pela pandemia. Este cenário os torna profundamente vulneráveis aos problemas sociais tais como o alcoolismo, que precisa ser apreciado e tratado da forma devida por profissionais qualificados para este trabalho;
3. **Atuação dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS):** que seja solicitado o apoio do CAPS e que através da atuação efetiva de uma equipe multidisciplinar seja tratado o uso de álcool nos abrigos e outros problemas que forem detectados e que façam parte das suas atribuições;
4. **Transparência nas regras impostas nos abrigos dos Warao:** que seja divulgada pela Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI) da Prefeitura de Teresina as regras aplicadas nos abrigos e os procedimentos adotados em sua construção. É necessário que este regramento seja apreciado de acordo como os direitos conferidos aos Warao pela legislação brasileira e internacional e pela FUNAI, que é a agência indigenista oficial;
5. **Retirada da Guarda Municipal dos abrigos**: a presença constante desta instituição está sendo usadas pelo poder público municipal para intimidar e ameaçar os Warao, o que representa um desvio de função do órgão bastante grave. As ações desenvolvidas violam os direitos indígenas e revelam o desconhecimento e despreparo para atuar entre eles;
6. **Garantia da segurança alimentar**: considerando as recorrentes denuncias de falta de alimentos, solicitamos que seja informado o calendário de distribuição de alimentos, os itens e as quantidades que são fornecidas para cada família, visando à transparência nesta ação e para que a sociedade seja devidamente esclarecida sobre como está sendo efetivado pela Prefeitura de Teresina o direito alimentar dos Warao, direito humano fundamental e
7. **Inclusão dos abrigos no programa Piauí Conectado**: para favorecer a inclusão e minimizar a ociosidade nos abrigos, solicitamos a inclusão digital dos Warao. Entre outras possibilidades, essa ação garantirá a participação dos Warao em eventos, reuniões e atividades que tratem de assuntos de seu interesse e que causem impacto sobre suas vidas. A pretensão é, ainda, assegurar a realização de atividades que vinham sendo desenvolvidas pelas organizações governamentais e não governamentais de apoio e proteção, que foram interrompidas devido ao isolamento social imposto pela pandemia;

Após à expulsão do abrigo, o Movimento Pela Paz na Periferia – MP3 acolheu emergencialmente Yovine e Guerrero e no dia 20 de abril de 2021, às 18h, houve uma reunião

com os movimentos sociais e pastorais que vem apoiando os Warao desde o ano de 2019, ocasião em que chegaram à Teresina. As demandas aqui apresentadas devem ser vistas como sugestões qualificadas de pessoas que conhecem a realidade precária dos Warao em nossa cidade. Esperamos que as autoridades acolham este apelo e respondam efetivamente ao que está sendo pedido. Precisamos dar as mãos e nos comprometer com a dignidade e a inclusão dos nossos irmãos Warao, que aqui chegaram em busca de melhores condições de vida.

Teresina (PI), 21 de abril de 2021.

1. Cáritas da Arquidiocese de Teresina
2. Movimento Pela Paz na Periferia – MP3
3. Pastoral do Migrante da Arquidiocese de Teresina
4. Pastoral do Povo de Rua
5. Comissão Pastoral da Terra – CPT/PI
6. Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo – APOINME / Microrregião do Piauí
7. Laboratório do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia
8. Grupo de Pesquisas sobre Identidades Coletivas, Conhecimentos Tradicionais e Processos de Territorialização
9. Grupo de Trabalho 'Os Índios na História' / Associação Nacional de História – Anpuh – Seção Piauí
10. OcupARTHE
11. Núcleo de estudos e pesquisa "educação género e cidadania - NEPEGECI /UFObservatório das Juventudes e Violência nas Escolas - OBJUVE/UFPI
12. Núcleo de Pesquisas e Estudos sobre a Criança e o Adolescente – NUPEC/UFPI
13. Centro de Defesa Ferreira de Sousa
14. OPA - Organização Popular
15. Ocorre Diário
16. Grupo de Pesquisa em Antropologia, Diversidade, Interculturalidade e Educação – GPADIE/UFPI
17. Grupo de Pesquisa e Extensão Direitos Humanos e Cidadania – UFPI
18. Coletivo Antônia Flor

PREFEITURA DE TERESINA
SEMCASPI
SETOR DE PROTOCOLO
RECEBI EM: 22/04/21

PREFEITURA DE TERESINA
SEMCASPI
SETOR DE PROTOCOLO
RECEBI EM:
NOME:

ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura Municipal de Teresina
SEMGOV - Secretaria Municipal de Governo

Despacho 344/2021 - SEC-EXEC-SEMGOV

Teresina, 23 de abril de 2021.

À SEMCASPI, para ciência.

Documento assinado eletronicamente por **Thiago Anastácio Carcará**, **Secretário Executivo de Governo**, em 23/04/2021, às 14:59, com fundamento no Decreto nº 18.316/2019 - PMT.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site **https://processoeletronico.pmt.pi.gov.br/sei/autenticador** informando o código verificador **2112348** e o código CRC **64B548F7**.

Referência: Processo nº 00048.000750/2021-97 SEI nº 2112348

ANEXO 3: Laudo Técnico Antropológico

PGR-00126341/2020

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE PERÍCIA, PESQUISA E ANÁLISE
CENTRO NACIONAL DE PERÍCIA

LAUDO TÉCNICO 783/2020 – DPA/SPPEA

REFERÊNCIA	IC 1.27.000.000712/2019-48
UNIDADE SOLICITANTE	PR-PI
REQUERENTE	Kelston Pinheiro Lages, Procurador da República
EMENTA	Laudo antropológico contextualizando a situação dos indígenas venezuelanos Warao na cidade de Teresina-PI
TEMÁTICA	Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais
SOLICITAÇÃO DE PERÍCIA	3432/2019
COORDENADAS GEOGRÁFICAS	Feição considerada: pontual Lat/Long dec.: -5.035278° Lat. -42.828417° Long.

1. INTRODUÇÃO

Este laudo técnico configura-se como atendimento à solicitação do procurador da República Kelston Pinheiro Lages no âmbito do IC 1.27.000.000712/2019-48, que tem como resumo "Representação feita neste Órgão Ministerial relatando suposta discriminação aos imigrantes venezuelanos que se encontram no Município de Teresina/PI". Neste contexto, o membro oficiante solicitou a realização de perícia antropológica "nos locais onde se encontram abrigados os indígenas da etnia Warao, abordando, especialmente, as condições de convivência entre as diversas variantes de origem desses indivíduos da mesma etnia, além das condições gerais do abrigamento (estrutura, higiene, acomodação, alimentação, segurança etc."

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415

Para tanto, realizamos trabalho de campo entre os dias 20 e 24 de janeiro de 2020, ocasião em que, além de visitar os dois locais onde está abrigada a população Warao em Teresina, presenciamos uma atividade na área da educação que está sendo desenvolvida pela organização não-governamental Movimento pela Paz na Periferia (MP3). Complementarmente, travamos diálogos com representantes de diversas instituições que têm atuado no acolhimento destes indígenas, tais como Cáritas, Defensoria Pública da União, Defensoria Pública do Estado do Piauí, UFPI, Secretaria de Assistência Social e Cidadania do Piauí (SASC-PI) e Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas de Teresina (SEMCASPI). Objetivamos, assim, traçar um quadro melhor delineado acerca da situação do atendimento deste povo indígena na capital piauiense.

Em termos metodológicos, nossa abordagem tem como referência o chamado método etnográfico:

> "(...) a abordagem etnográfica se constrói tomando como base a ideia de que os comportamentos humanos só podem ser devidamente compreendidos e explicados se tomarmos como referência o contexto social onde eles atuam. (...) Partindo do princípio de que as regras que norteiam os comportamentos humanos não estão explícitas (ao contrário, muitas vezes encontram-se veladas), o trabalho do pesquisador deve ser o de examinar minuciosamente os diversos aspectos da vida dos diferentes grupos sociais. (...) O método etnográfico de pesquisa possibilita ao investigador compreender as práticas culturais dentro de um contexto social mais amplo, estabelecendo as relações entre fenômenos específicos e uma determinada visão de mundo." (VICTORA *et alli:* 2000, 53-54)

Nossa técnica de pesquisa preferencial foi a realização de entrevistas semiestruturadas[1], individuais ou em grupo, focando nos pontos que interessavam para este trabalho mas permitindo que nossos interlocutores se manifestassem da forma como considerassem mais conveniente, sem necessariamente seguir um roteiro rígido de questionamentos. Complementarmente, utilizamos também informações obtidas na literatura antropológica sobre os Warao, bem como as informações de outros laudos e relatórios técnicos acerca destes indígenas produzidos pelos peritos em Antropologia do MPF.

1 Também conhecida como "entrevista semi-dirigida", esta técnica qualitativa de pesquisa social se caracteriza como uma conversação na qual se utiliza como guia um roteiro que não é rígido, mas contém uma série de indicações para questionamentos que visam elucidar a problemática levantada com os interlocutores. Na realização das entrevistas recomenda-se ao pesquisador buscar construir uma relação intersubjetiva com seus sujeitos pesquisados, relativizando seu posicionamento e reconhecendo seu "lugar de poder". Tais cuidados se mostram ainda mais relevantes neste contexto específico, em que somos vistos como "representantes" de um órgão público que pode colaborar na resolução dos "problemas" da população com a qual dialogamos.

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8B73B415

2. ANÁLISE

2.1. Warao[2]

O povo indígena Warao é o segundo maior da Venezuela, em termos de população, perfazendo um total aproximado de 49000 pessoas. A grande maioria vive na região do delta do rio Orinoco, nas imediações do Caribe venezuelano, distribuindo-se entre centenas de comunidades rurais, ribeirinhas e litorâneas e as cidades do entorno, abarcando os estados de Delta Amacuro, Monagas e Sucre (BOTELHO; RAMOS; TARRAGÓ, 2017). O ecossistema local se caracteriza por uma ampla rede de rios e outros cursos d'água, os quais se encontram com as correntes marítimas caribenhas e acarretam notável biodiversidade, afetada pelo regime de cheias do Orinoco e pelas marés da costa (ibid.).

Uma série de estudos nas áreas da Antropologia, da Linguística e da Arqueologia apontam que este pedaço do atual território venezuelano é ocupado pelos Warao há pelo menos 8000 anos. Além disso, ainda hoje há comunidades deste povo indígena na Guiana e no Suriname. Existem indícios, todavia, de que, em períodos pré-coloniais, sua territorialidade e mobilidade alcançassem as Antilhas (ibid.). Suas dinâmicas próprias de mobilidade e as situações de encontro com os colonizadores europeus e outras populações tradicionais são fatores que explicam a fixação numa área geográfica mais definida, ao longo dos últimos séculos.

A população Warao contemporânea é falante de uma língua comum a seus diversos grupos, tendo o espanhol como língua secundária de uma parcela considerável de seus integrantes, com variados graus de fluência. A literatura antropológica os descreve como hábeis pescadores, navegadores e construtores de canoas, além de praticantes tradicionais da caça e da coleta de vegetais, sobretudo do *moriche* (buriti). Quando instalados no território tradicional, suas principais fontes de alimentação são o pescado, o mel silvestre e a *yuruma* (sagu de palma de buriti) (ibid.). Alguns grupos desenvolvem práticas agrícolas, que lhes teriam sido apresentadas por missionários da Guiana em meados da década de 1920 (TARRAGÓ, 2017). Os cultivos predominantes são *ocumo chino* (cará), *plátano* (banana) e *yuca* (mandioca). Complementarmente, desenvolvem a criação de pequenos animais e a confecção de artesanato, tanto para uso próprio quanto para venda, tendo como principal

2 Esta seção do trabalho tem como principais referências os trabalhos dos peritos em antropologia do MPF Emília Botelho, Luciana Ramos e Eduardo Tarragó (2017) e Pedro Moutinho Costa Soneghetti (2017).

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415

matéria-prima a fibra do buriti.

No que se refere à organização social, os Warao costumeiramente formam "unidades endogâmicas, com estrutura social relativamente igualitária, sendo a liderança em cada comunidade exercida pelo mais velho, um Aidamo" (BOTELHO; RAMOS; TARRAGÓ, 2017, p. 13). Idealmente, o padrão de residência é matrilocal, ou seja, os homens passam a morar na casa ou comunidade da família da esposa, após o casamento. As mulheres habitualmente têm a responsabilidade de distribuir e redistribuir recursos e alimentos para os integrantes do grupo familiar, ao passo que os homens atuam prioritariamente nos contextos públicos de mediação e interação com a sociedade envolvente (ibid.).

Ressalte-se, todavia, que existe uma considerável heterogeneidade entre diversas "formas de ser Warao", traduzindo-se em práticas culturais e modos de vida distintos entre os grupos localizados em diferentes regiões do delta do Orinoco. Isto se reflete, em alguma medida, nas diferenças entre os grupos que migraram para o Brasil. Ainda assim, é possível afirmar que os Warao "se constituem em uma unidade étnica diferenciada, verificável nos planos linguísticos e das relações sociais intra e interétnicas, formando uma unidade sociológica mais ampla" (ibid., p. 28).

2.2 Transformações no delta do Orinoco

O delta do Orinoco se caracteriza pela presença de terras alagadiças e ilhas fluviais, numa configuração que dificultou a ocupação colonial, mas não impediu a presença de missionários na região. São bastante relevantes para os fins deste trabalho os projetos desenvolvimentistas promovidos pelo estado a partir de meados do século XX, os quais impactaram a mobilidade, a espacialidade e as dinâmicas socioculturais dos Warao, "jogando as famílias e pessoas da etnia para fora da espacialidade do delta e as obrigando a criarem alternativas que passam pelos contextos urbanos da Venezuela e, mais recentemente, também por outros países" (ibid., pp. 9-10)

O usufruto exclusivo do território tradicional por esta população indígena começou a ser ameaçado de forma mais intensa entre as décadas de 1920 e 1940, quando o cultivo do *ocumo chino* foi introduzido em regiões onde ocorria o extrativismo do *moriche* (buriti). Tal medida forçou o deslocamento de vários indígenas para outras regiões, tais como Guayo, Merehina e Curiaco, além das sedes de municípios, dentre as quais devem ser

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8B4B.CC5A62A3.8E73B415

destacadas Barrancas e Tucupita (ibid.).

Neste contexto, os peritos do MPF signatários do mencionado produto pericial destacam que "foi a necessidade de abandono das áreas de buritizais que gerou a relação inicial de forte dependência econômica da etnia em relação à sociedade envolvente" (ibid.: 9). Trata-se, como perceberemos, de uma situação que persiste até os dias atuais.

Outro empreendimento que afetou sobremaneira o modo de vida dos Warao foi construído na década de 1960, pela Corporación Venezoelana de Guayana (CVG). Trata-se de um "dique-estrada", barragem no rio Manamo que tinha como objetivos criar um acesso rodoviário para a cidade de Tucupita e fomentar a expansão das atividades agropecuárias na região. Dentre seus impactos negativos aos indígenas podemos elencar: salinização do rio na estação seca, afetando diretamente a atividade pesqueira; acidificação dos solos, dificultando as práticas agrícolas; aumento do nível da água, provocando alagamentos; desmatamento, poluição e surgimento de doenças em regiões de água parada. Podemos concluir, portanto, que o barramento do rio Manamo "gerou de imediato a remoção forçada de parcialidades da etnia e o impedimento de acesso às áreas anteriormente em uso, além de passar suas áreas para populações não indígenas, incentivando estas a empreender em agricultura familiar ou empresa agrícola" (ibid.: 10).

Por fim, nos anos 1990 empreendimentos do setor petroleiro foram instalados na região do delta, acarretando novo fluxo migratório para as cidades. A bibliografia aponta que a necessidade de complementação de renda das famílias é a principal motivação destes deslocamentos, visto que a subsistência não é mais plenamente atingida com os recursos naturais do território tradicional. Além do acesso a alimentos, o meio urbano é tido como mais propício para obtenção de medicamentos e atendimentos de saúde. Em tais contextos, os Warao desenvolveram procedimentos específicos pra garantir sua sobrevivência, incluindo a venda de artesanato e pescado e a prática do "pedir", que costumeiramente identificamos como "mendicância" (ibid.).

2.3 O deslocamento para o Brasil

A crise econômica na Venezuela, intensificada ao longo dos últimos anos, potencializou os fluxos migratórios Warao para zonas urbanas, incluindo os países vizinhos, como o Brasil, entre os destinos de seus deslocamentos. Ressalte-se que a queda nos preços

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8B73B415

do petróleo, a baixa produção econômica, os altos níveis de desemprego, a desvalorização da moeda e a hiperinflação ocasionaram diminuições e cortes em programas sociais do país vizinho, tendo como consequência uma forte redução no acesso a alimentos e a configuração de uma situação de crise humanitária que não atinge apenas os indígenas, mas é potencializada em virtude das vulnerabilidades que já são inerentes a estas populações. Podemos concluir, em síntese, que a vinda dos Warao para as cidades brasileiras é motivada fundamentalmente pela necessidade de busca por alimentos, trabalho fixo ou temporário e dinheiro, além do acesso à saúde (ibid.).

As idas e vindas entre as diversas cidades brasileiras, bem como entre o Brasil e a Venezuela, são características da mobilidade deste povo. Tais fluxos acarretam, frequentemente, a oscilação na quantidade de indígenas em cada localidade.

Os primeiros registros acerca da presença de integrantes do povo Warao em território brasileiro remontam a 2014, quando começaram a ingressar, por terra, no estado de Roraima. A partir de meados de 2016, iniciaram-se novos deslocamentos em busca de melhores condições de sobrevivência, os levando de Pacaraima (RR) e Boa Vista (RR) para Manaus (AM), Santarém (PA) e Belém (PA), contexto no qual este perito obteve seus primeiros contatos com esta população, durante a realização de um "perfil migratório" (SANTOS, SONEGHETTI & TARRAGÓ, 2018).

Finalmente, no primeiro semestre de 2019, os Warao passaram a se deslocar para capitais e cidades de médio porte da região Nordeste, havendo registros de sua presença em São Luís, Imperatriz e Açailândia, no Maranhão, Campo Maior e Floriano, no Piauí, Fortaleza, Caucaia, Itarema e Sobral, no Ceará, Natal e Mossoró, no Rio Grande Norte, Recife e Caruaru, em Pernambuco, João Pessoa e Campina Grande, na Paraíba, Aracaju, em Sergipe, Maceió, em Alagoas, Salvador e Feira de Santana, na Bahia. É neste contexto que, em maio do mesmo ano, os indígenas venezuelanos chegaram a Teresina (PI).

2.4. Warao em Teresina

2.4.1. Chegada e acolhimento inicial

Conforme verificado com diversas fontes, os Warao chegaram a Teresina entre

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD854B.CC5A62A3.8E73B415

os dias 13 e 16 de maio de 2019, vindos, inicialmente, de Belém-PA. Ao chegarem na capital piauiense, inicialmente ficaram instalados numa praça da cidade, local que foi avaliado por muitos interlocutores como perigoso e marcado pelas práticas de tráfico de drogas e prostituição.

Neste contexto, o educador social Júnior, da organização não governamental Movimento pela Paz na Periferia (MP3) logo buscou dialogar com os indígenas. Ganhando a confiança dos líderes, articulou seu deslocamento para um centro social pertencente ao governo do estado, que estava desocupado naquele momento – trata-se do Clube Social Piratinga, mais conhecido como "abrigo do Poti Velho", local que permanecia servindo como moradia para diversas famílias durante nosso trabalho de campo. Júnior afirma que esta era a única alternativa e não hesitou em agir porque não havia outra maneira de proteger os Warao do sol inclemente, da chuva, das drogas e da prostituição. Contou com o apoio do padre João Paulo, da Pastoral do Povo de Rua, e da ONG Eu Quero Ajudar, que disponibilizaram comida e água, respectivamente. No seu ponto de vista, as administrações estadual e municipal só passaram a colaborar após a situação ter sido exposta na mídia, gerando repercussão negativa para os governantes.

A equipe da Secretaria de Assistência Social do Piauí (SASC-PI) relatou que não possuía nenhuma estrutura de albergues ou casas de acolhimento disponível, de tal forma que compreendem as ações que foram adotadas pela sociedade civil. Ressaltam, porém, que desde o início fizeram articulações com o Governo Federal, tendo como principal interlocutora a servidora Nilzarete, do Ministério da Cidadania. Como o espaço no abrigamento era insuficiente, logo distribuíram os indígenas por outros locais: num dado momento chegaram a ser cinco, simultaneamente, o que não era o ideal tanto em termos administrativos, quanto no que se refere à sociabilidade das famílias.

Uma visita da citada representante do Ministério propiciou uma melhor organização e ajudou na definição dos papéis: foi pactuado que o Governo do Estado disponibilizaria um espaço físico maior para os Warao, que acabou sendo o CSU Buenos Aires, local de abrigamento onde está o maior quantitativo de indígenas venezuelanos até hoje, mas deveria manter aberto o Piratinga (Poti Velho). Em contrapartida, caberia à Prefeitura garantir condições de alimentação e higiene em ambos os locais.

Neste mesmo período ocorreram uma audiência pública na Câmara de Vereadores e uma audiência com a juíza da Infância e Adolescência, que determinou algumas medidas a serem adotadas pelas administrações municipal e estadual, tais como: fornecimento

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8B4B.CC5A62A3.8B73B415

de água potável, de alimentação em quantidade e qualidade suficientes para cada pessoa, de materiais de limpeza adequados para higienização do prédio e adoção de medidas de segurança para proteção dos refugiados e de seus pertences, além de propiciar atendimento à saúde desta população.

Alguns de nossos interlocutores ressaltaram que, nestes primeiros momentos, houve grande apoio da população da cidade aos refugiados, manifestando solidariedade através de doações e contribuições diversas. Após algum tempo, todavia, começaram a surgir diversos questionamentos sobre o grupo, combinando afirmações imprecisas sobre suas especificidades socioculturais (*"são nômades e logo irão embora"*) com preconceitos (*"usam o dinheiro apenas para beber/fumar"*) e avaliações moralistas sobre a prática de pedir dinheiro pelas ruas da cidade, ainda mais considerando que as crianças quase sempre estão junto das mães nestas situações.

2.4.2. Abrigamento no Clube Social Piratinga (Poti Velho)

O Clube Social Piratinga[3], também conhecido como Abrigo do Poti Velho, foi o primeiro local de abrigamento dos Warao em Teresina, contando com 53 pessoas no momento em que realizamos o trabalho de campo. Eram 10 famílias nucleares e 4 pessoas solteiras, todas oriundas da região de Janakajamana, no delta do Orinoco, e possuidoras de laços de parentesco entre si.

Quando os indígenas se instalaram no local, o espaço físico era muito mais precário. Uma reforma recente havia trazido sensíveis melhoras, tendo como principais resultados o conserto do portão, que estava quebrado, e a colocação de telhas em alguns cômodos, cujas condições anteriores deixavam os indígenas à mercê das chuvas.

Nossos principais interlocutores neste local foram os indígenas Domingos Fuentes e Cruz Rattia e Lucineide, voluntária da Cáritas, instituição que administra extraoficialmente o abrigo enquanto o município não designa uma equipe para tal finalidade.

3 Localizado à Rua Cedro, 1405, Bairro do Poti Velho, em Teresina-PI.

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8B4B.CC5A62A3.8E73B415



Figura 1: Reunião no Abrigo do Poti Velho

Questionados acerca dos motivos que os levaram a sair da Venezuela, os Warao relataram a situação precária que estavam enfrentado em seu país de origem, sempre enfatizando a fome como o maior dos problemas. Uma interlocutora indígena exemplificou com sua situação pessoal: trabalhava "em casa de família", como empregada doméstica, mas o dinheiro que ganhava não era suficiente para nada, nem mesmo para adquirir o "básico" em termos de remédios e alimentos. Gostaria de trazer suas três irmãs para o Brasil, pois teme sobremaneira pelo seu futuro, mas não possui recursos para isso.

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415



Figura 2: Área comum no abrigo do Poti Velho



Figura 3: Área comum no abrigo do Poti Velho

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8B4B.CC5A62A3.8B73B415

Diversos integrantes deste grupo já tinham se afastado do território tradicional há tempos, vivendo na cidade de Tucupita. Tinham ofícios variados: trabalhavam com operação de máquinas agrícolas, limpeza urbana, construção civil, pintura etc.

Este grupo de Warao opina que, na Venezuela, *"existe dinheiro para os políticos, mas não para o povo"*. Relatam ameaças sofridas de pessoas responsáveis pelos serviços públicos, inclusive os hospitais, afirmando ser uma constante lidar com ações truculentas e violentas de forças policiais e paramilitares.

De uma maneira geral, eles têm muito medo de voltar para a Venezuela, na situação política atual. Avaliam que, mesmo com uma eventual mudança de governo, o contexto de generalizada precariedade ainda persistiria por um bom tempo. Em suma, não dizem que jamais voltarão para deu país, mas *"não fazem ideia de quando isso vai acontecer"*.



Figura 4: Quarto compartilhado por várias famílias, no abrigo do Poti Velho

No que se refere às condições do abrigo, entendem que as reformas recentes melhoraram um pouco as condições, porém vivem *"no limite"* de uma sobrevivência minimamente razoável. Em outras palavras, caso mais refugiados passassem a viver no local a situação poderia se tornar insustentável. Conforme acordado, o fornecimento de alimentação

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8B4B.CC5A62A3.8E73B415

no abrigo é responsabilidade da prefeitura. Os alimentos deveriam ser entregues às segundas e sextas-feiras, porém tem faltado verduras e cereais, ao passo que a quantidade de proteínas (frango e peixe) quase sempre é insuficiente. Uma das maiores dificuldades cotidianas é o grande consumo de gás de cozinha, acarretado pelo fato das famílias cozinharem separadamente seus alimentos: gasta-se de três a quatro botijões por semana.

2.4.2. Abrigamento no CSU Buenos Aires

Neste abrigamento, localizado à Rua Crisipo Aguiar, s/n, Bairro Bom Jesus, havia 28 famílias na ocasião de nossa visita, perfazendo 123 pessoas, entre adultos, idosos, crianças e adolescentes.

O principal interlocutor, aqui, foi Yovini Warao, indígena que já trabalhava como professor na Venezuela, possui grande facilidade para dialogar com as instituições da sociedade envolvente.



Figura 5: Reunião no abrigo do CSU Buenos Aires

O local estava bastante cheio, de tal maneira que os indígenas se espalhavam por sete cômodos, em dois espaços diferentes, havendo ainda aqueles que estavam dormindo

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415

embaixo de uma barraca de palha, originalmente erguida para funcionar como espaço de lazer e convivência, além de algumas famílias abrigadas nos corredores.

Yovini nos informou que o grupo tem um *aidamo* (cacique tradicional), porém ele se encarrega de servir como porta-voz do grupo em virtude do seu maior conhecimento da língua portuguesa. Segundo seu relato, há uma organização interna que define algumas pessoas como responsáveis pela limpeza e organização do local, porém a situação estava mais difícil em virtude da superlotação. Só no supramencionado barracão havia 7 famílias, com um total de 25 pessoas.



Figura 6: Barracão que abrigava sete famílias no CSU Buenos Aires

Avaliam que existe uma necessidade urgente de maior apoio dos governos estadual e municipal. Quando se instalaram lá, em dezembro, eram apenas 13 famílias. Com o agravamento da situação da Venezuela e as dificuldades nos locais onde já há maior concentração de Warao no Brasil, ocorreu um movimento migratório mais intenso, que marcou o período das festas de final de ano. De uma maneira geral, todos se conheciam, em algum grau, tendo como origem comum as aldeias da localidade de Mariusa, no delta do Orinoco.

A trajetória de deslocamentos deste grupo pelo Brasil é similar àquela de outros Warao, incluindo passagens pelas cidades de Pacaraima-RR, Boa Vista-RR, Manaus-

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415

AM, Santarém-PA, Belém-PA, conforme verificado em trabalhos anteriores (SANTOS, SONEGHETTI & TARRAGÓ, 2018).



Figura 7: Famílias ocupando corredores do CSU Buenos Aires

Alguns integrantes deste grupo, como o próprio Yovini, chegaram a voltar para a Venezuela, mas a situação continuava insustentável, os obrigando a retornar ao Brasil. Manifestam constante preocupação com os muitos familiares que ainda estão lá: mantêm contatos constantes e pretendem que essas pessoas estejam com eles em breve. Relatam que no seu país as pessoas estão morrendo de gripe, o que avaliam como muito assustador e preocupante. Afirmam não ter resposta para a pergunta se um dia voltarão a viver no seu país de origem, considerando a instabilidade e a falta de perspectivas.

Yovini confirma o relato de Júnior, do MP3, enfatizando que foi esta organização quem primeiro os atendeu quando chegaram a Teresina. Quando a fossa do local estourou, iniciando uma situação de muitas dificuldades e insalubridade para os Warao, também foram eles que os apoiaram e cobraram ação dos responsáveis.

A fossa foi reparada e não propicia mais a formação da gigantesca poça d'água, suja e contaminada, de outrora, porém ainda é avaliada como problemática: quando chove, ainda ocorre um acúmulo que cheira mal e traz problemas e desconforto para todos.

Há diversos outros problemas com infraestrutura e equipamentos: só há dois freezers para todas as famílias, e os aparelhos estão funcionando precariamente; precisam de

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8B4B.CC5A62A3.8E73B415

bebedouros com filtro, pois hoje tomam água direito da torneira; os dois fogões, instalados ao ar livre, são insuficientes, pois cada família tem o hábito de preparar os próprios alimentos, conforme também verificamos no abrigo do Poti Velho.



Figura 8: Áreas comuns no CSU Buenos Aires

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415



Figura 9: Áreas comuns no CSU Buenos Aires

Ressaltam que a prefeitura somente lhes fornece botijões de gás ocasionalmente, após muita insistência. Assim, acabam tendo que fazer vaquinhas e comprar tais insumos por conta própria. Como não sabem usar o transporte público, que seria bastante precário naquela região da cidade, acabam gastando muito dinheiro com deslocamentos, inclusive para fazer documentos: precisam usar táxi ou aplicativos de transporte para ir na Polícia Federal, por exemplo.

Manifestaram esperança de melhora com os recursos federais que estavam sendo obtidos pela Prefeitura, cuja aplicação pretendem acompanhar de perto. Gostariam de contar pelo menos com uma equipe de servidores os acompanhando diariamente, bem como com um veículo que lhes prestasse apoio logístico.

Uma representante das mulheres, escolhida pelas demais para dialogar conosco, ressaltou o fato de estarem correndo perigo ao andar pelas ruas, com as crianças. Para que não precisem fazer mais isso, precisam de ajuda, que poderia vir na forma de programas sociais, como o Bolsa Família.

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD854B.CC5A62A3.8E73B415



Figura 10: Água acumulada nas proximidades da fossa, CSU Buenos Aires

Os Warao reivindicaram, também, a realização de atendimento médico no abrigo, com regularidade, acompanhando especialmente a situação das crianças. Expressaram preocupação com a situação de um idoso, xamã do grupo, que necessita de cirurgia para remoção de catarata, necessária para que volte a enxergar. Afirmaram que ele não estava sendo atendido adequadamente.

Yovini entregou a este perito cópia dos documentos com as conclusões do seminário realizado na UFPI em setembro de 2019, informando que lá estariam expressas com clareza as demandas e necessidades dos Warao em Teresina.

Próximo ao final de nossas conversas, apresentaram a sugestão de que o restante da área do prédio, onde atualmente funciona o CAPS, também seja convertido em abrigo. Para tanto, o muro teria que ser derrubado. Avaliam que não seria bom que as pessoas ficassem distantes, pois são todos aparentados em algum grau. A proposta feita leva isso em consideração: querem viver em comunidade, mas o espaço está muito apertado.

Uma servidora do Governo do Estado, presente no local, manifestou-se afirmando que, mesmo com uma série de problemas e dificuldades, muita coisa está sendo feita. Ressaltou o apoio e a parceria da associação de moradores do bairro. Esclareceu que existe um plano operacional que será cumprido e executado com os recursos que foram obtidos.

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415

2.4.3. Demanda por trabalho

A presença diária das mulheres nas ruas, pedindo dinheiro, é vista, por nossos interlocutores, como algo que deveria acabar, ao menos em médio prazo. Neste contexto, indígenas de ambos os abrigos manifestaram, veementemente, interesse e disposição em trabalhar, buscando atividades capazes de lhes propiciar renda.

No Poti Velho, os Warao mencionaram os cultivos que desenvolviam na Venezuela, especialmente o *ocumo chino* (inhame). Foi discutida a possibilidade de trabalharem na produção rural, para si próprios ou para terceiros, cultivando banana, macaxeira, cana etc. Um ponto importante nesse debate, acerca da viabilidade do seu abrigamento num sítio, é o fato de que suas terras tradicionais são bastante alagadiças, o que é consideravelmente diferente da realidade verificada regionalmente. Explicaram, inclusive, que tinham que fazer um rodízio das áreas de cultivo, uma vez que *"no inverno ficava tudo alagado"*.

Indagados sobre quais atividades poderiam desempenhar, os homens insistiram em dizer que poderiam trabalhar com limpeza urbana, pois a maioria não possui qualificações para outros ofícios. Questionados sobre a possibilidade de frequentarem cursos que os capacitariam para outras atividades, reagiram de forma bastante positiva, mencionando pintura e construção civil como possíveis áreas de interesse.

Todos os homens Warao presentes em nossas conversas insistiram neste discurso, contrapondo-se à ideia vigente de que seriam "vagabundos".

A representante da Cáritas informou que a instituição tentou fomentar um projeto de confecção de artesanato, envolvendo as mulheres, porém consta que houve muito desperdício de material, sinalizando que seria necessário um trabalho de conscientização mais prolongado.

Foi relatada, também, uma proposta que lhes teria sido feita para trabalharem no corte de cana, nos arredores de Teresina. O fazendeiro conversou diretamente com Abel, porém afirmou só ter interesse caso houvesse 40 ou 50 homens disponíveis. Como somente dez tinham condições de realizar este trabalho, as conversas não foram adiante. Receberiam, em tese, R$ 1500 para 15 dias de trabalho. Há, todavia, o receio de que fossem submetidos a

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415

um regime de trabalho em condições análogas à escravidão.

Algumas mulheres indígenas descobriram que o trabalho como "guardadoras de carro" é uma alternativa interessante de renda, porém estão indo até Timon-MA desempenhar tal atividade, visto que os "flanelinhas" estabelecidos de Teresina as *"botaram pra correr"*.

Na linha do que mencionamos anteriormente, Cruz ponderou que entende as restrições impostas pelo município, que tenta impedi-los de levar as crianças para as ruas, porém afirma que só fazem isso por não terem outras alternativas de emprego e renda. Conforme este interlocutor, praticamente todo o dinheiro obtido é gasto com a compra de leite e os deslocamentos diários.

Discutimos, ainda, sobre a possibilidade de se dedicarem à atividade pesqueira, visto que se trata de uma prática tradicional dos Warao e este grupo está abrigado num bairro às margens do Rio Poti, onde atua uma Colônia de Pescadores. Afirmaram ter medo, tanto por não conhecerem o rio e seus perigos, quanto pela violência existente no entorno.

No CSU Buenos Aires foi realizada a leitura de uma lista de reivindicações, dentre as quais uma das mais enfatizadas foi a demanda por trabalho digno para todos, homens e mulheres. Os integrantes deste grupo reconheceram que a situação das mulheres nas ruas, pedindo dinheiro, é problemática e mal vista pela sociedade regional. Trata-se, contudo, da única maneira que encontraram para obter recursos e comprar fraldas e leite para as crianças.

Ressaltaram, inclusive, que as indígenas Warao são capazes de desenvolver diversos ofícios, tais como produzir redes, colares e artesanatos em geral. Precisariam, todavia, de um apoio para fazer as vendas, pois há dificuldades para negociar e dialogar com os brasileiros e muitas pessoas não querem comprar diretamente delas, por ignorância, medo ou preconceito.

Os Warao afirmam saber que teriam direito a receber benefícios do Programa Bolsa-Família, porém precisam ser cadastrados para que possam receber os recursos adequadamente.

A Prof. Carmen Lúcia Silva Lima, antropóloga e pesquisadora da UFPI, relatou que o acesso ao mercado de trabalho foi um dos temas mais discutidos durante o seminário realizado para discutir a situação dos Warao no Piauí, em setembro de 2019. Os indígenas disseram, publicamente, estar dispostos a "tudo", em termos de trabalho: descarregar

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415

caminhões; colocar mercadorias em depósitos; em supermercados; na construção civil etc. Ressaltaram, nessa ocasião, ter disposição para aprender aquilo que não sabem, se forem ensinados.

O artesanato também é uma alternativa interessante, mas seria necessário que aprendessem a precificar os produtos, visto que, na experiência que tiveram de exposição e venda na universidade, os valores estavam muito acima da realidade de estudantes e professores.

Carmen avalia que é perigoso o discurso difundido por alguns servidores do município, que alegam ser difícil procurar alternativas de trabalho para os venezuelanos quando há tantos piauienses desempregados. Trata-se de uma perspectiva que pode fomentar a discriminação contra esta população indígena na sociedade local.

Haveria, ainda, uma outra perspectiva que pode ser sintetizada com a seguinte frase: *"se eles tiverem emprego aqui eles não vão embora"*. Ou seja, persiste uma expectativa de que os Warao sejam elemento passageiro na cidade, de onde provavelmente sairiam em breve. Este entendimento talvez perpasse toda a atuação dos órgãos públicos.

O defensor público estadual Igo Sampaio avalia que a realidade dos Warao que estão em Teresina é bastante heterogênea: há pessoas sem formação nenhuma e outras com formação superior; crianças que nunca foram pra escola e jovem que estava na faculdade. *"É preciso pensar numa forma de suas condições melhorarem, caso queiram continuar na cidade"*, opina.

Percebe que há demanda por trabalho e opina que não se está avançando em nada, até o momento. Para começar, seria preciso fazer um levantamento sobre o perfil das pessoas, suas habilidades, conhecimentos e formações.

2.4.4. Documentação

A necessidade de ter a documentação regularizada tem relação direta com as possibilidades de acesso ao mercado de trabalho e, eventualmente, a programas sociais. As Defensorias Públicas do Estado e da União têm atuado nessa temática, buscando caminhos para garantir que todos tenham seus protocolos de solicitação de refúgio com validade vigente, para a partir daí obter outros documentos, como a Carteira de Trabalho. Registre-se

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8B4B.CC5A62A3.8E73B415

que até mesmo a inclusão no Cadastro Único depende disso.

Levantamento feio pela DPE apontou alguns estão com o protocolo de refugiado em dia, outros com o documento vencido, ao passo que alguns nunca o tiveram. No começo os Warao não mostravam ou falavam sobre documentos com as equipes que os atendiam, de tal maneira apenas quando ganharam mais confiança o assunto surgiu com mais clareza.

2.4.5. Educação

A discussão sobre a importância e a necessidade de oferecimento de educação escolar específica e diferenciada para populações indígenas ainda é muito incipiente no estado do Piauí. Mais do que isso, alguns agentes governamentais demonstram desconhecimento sobre esta modalidade especial de educação, chegando até mesmo a avaliar que poderia ser um mecanismo para "segregação" destas pessoas. É necessário, portanto, desconstruir este entendimento equivocado, sempre tendo como referência o fato de que este direito é garantido pela legislação brasileira[4].

4 Conforme a Lei 9394/96, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação brasileira:

"Art. 78. O Sistema de Ensino da União, com a colaboração das agências federais de fomento à cultura e de assistência aos índios, desenvolverá programas integrados de ensino e pesquisa, para oferta de educação escolar bilíngue e intercultural aos povos indígenas, com os seguintes objetivos:

I - proporcionar aos índios, suas comunidades e povos, a recuperação de suas memórias históricas; a reafirmação de suas identidades étnicas; a valorização de suas línguas e ciências;

II - garantir aos índios, suas comunidades e povos, o acesso às informações, conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional e demais sociedades indígenas e não-índias.

Art. 79. A União apoiará técnica e financeiramente os sistemas de ensino no provimento da educação intercultural às comunidades indígenas, desenvolvendo programas integrados de ensino e pesquisa.

§ 1º Os programas serão planejados com audiência das comunidades indígenas.

§ 2º Os programas a que se refere este artigo, incluídos nos Planos Nacionais de Educação, terão os seguintes objetivos:

I - fortalecer as práticas sócio-culturais e a língua materna de cada comunidade indígena;

II - manter programas de formação de pessoal especializado, destinado à educação escolar nas comunidades indígenas;

III - desenvolver currículos e programas específicos, neles incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades;

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8B73B415

Até o momento em que estivemos em campo, não havia crianças ou adolescentes Warao frequentando o ensino regular. Os diálogos com representantes dos governos estadual e municipal apontaram que estava havendo uma compreensão, entre alguns servidores envolvidos, de que colocá-los em turmas que também fossem integradas por não-indígenas poderia ser prejudicial e eventualmente até afastá-los do ambiente escolar, em virtude do risco de conflitos, *bullying* e, até mesmo, violência.

As discussões feitas até aquele momento apontavam que a criação de salas multisseriadas, integradas apenas por Warao, seria a melhor alternativa, ao menos para um primeiro momento. Importa destacar que um levantamento feito pela SASC apontou que a maioria das crianças e jovens que estão no abrigo da Buenos Aires chegaram a frequentar a escola, em algum momento de suas trajetórias de vida. Quando questionados sobre este assunto, os indígenas são capazes até mesmo de desenhar como era o prédio onde estudavam, construído sobre palafitas, nos moldes de suas construções tradicionais.

Considerando a necessidade urgente de aprendizado da língua portuguesa e a impossibilidade dos governos colocaram alfabetizadores nos abrigos, a ONG MP3 iniciou um projeto voltado à educação dos Warao. Duas vezes por semana um ônibus da instituição busca crianças e adolescentes nos abrigos e os conduz até sua sede, onde, divididos em duas turmas, uma dos 4 anos até 11 anos e meio, outra dos 11 anos e meio até os 18 anos, têm aulas com professores voluntários. Tais atividades são acompanhadas e monitoradas por Yovini, que contribui nas traduções linguísticas e culturais daquilo que está sendo lecionado.

Visitamos a sede do MP3, onde são realizadas as atividades, numa terça-feira na qual o local estava animado pela presença dos Warao, conforme imagens abaixo. Após o término das aulas, conversamos com os voluntários responsáveis pelo projeto.

IV - elaborar e publicar sistematicamente material didático específico e diferenciado."

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8B4B.CC5A62A3.8E73B415



Figura 11: Crianças Warao tendo aula no projeto educacional da ONG MP3

Há uma avaliação de que a recepção tem sido muito positiva, sendo visível a empolgação dos participantes, até mesmo no caminho entre os abrigos e o local das aulas. A possibilidade de ter uma rotina, ainda mais fora do espaço onde estão passando a maior parte dos dias, é vista como algo bastante estimulante: *"comi, brinquei, estudei, joguei pelota [bola]"* são palavras comuns na boca destes jovens e crianças.

Cogitou-se, no início, limitar a quantidade de participantes, porém logo foi possível perceber que não há como fazê-lo, pois praticamente todos demonstram interesse em estar lá. Gostariam, inclusive, de ter recursos para incluir as crianças menores, com menos de 4 anos, que ficam chorando quando veem os demais saindo.

Ainda assim, o desafio é muito grande, sobretudo no que se refere aos adolescentes. Neste contexto, o apoio do professor Yovini tem sido fundamental. Seja como for, a disposição em dominar a língua portuguesa é enorme. As educadoras percebem que o aprendizado está acontecendo, porém entendem que poderia estar num ritmo mais avançado, caso fosse possível que as aulas acontecessem diariamente. Existe, ainda, o temor de que uma eventual suspensão destas atividades facilitasse o contato dos adolescentes com pessoas que

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8B4B.CC5A62A3.8E73B415

poderiam induzi-los ao consumo e tráfico de drogas, bem como à prostituição.



Figura 12: Crianças Warao tendo aula no projeto educacional da ONG MP3

Os adultos já manifestaram também ter muito interesse em aprender português, todavia eles mesmos definiram que os mais jovens deveriam ser prioridade. Evidencia-se, portanto, a necessidade de se promover, o quanto antes, programas de educação e qualificação para a totalidade dos Warao.

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415



Figura 13: Crianças e adolescentes Warao no veículo que as transporta entre os abrigos e a sede do MP3



Figura 14: Conversa com a equipe da ONG MP3

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415

2.4.6. Perspectivas institucionais (ponto de vista das instituições)

A equipe da SASC avalia que a situação do atendimento os refugiados indígenas venezuelanos está bem melhor do que no "começo": ainda há questões preocupantes, como os problemas que estão sendo causados pela estação chuvosa, mas os avanços seriam inegáveis.

Um dos problemas enfrentados nos primeiros dias era o assédio de parte da população da cidade, que tinha os Warao como verdadeiras "atrações turísticas", indo para os abrigos apenas para vê-los, tirar fotos, fazer filmagens etc.

O seminário realizado na UFPI em setembro de 2019 é tido como um momento de fundamental importância, a partir do qual tiveram um entendimento melhor sobre as diferenças culturais.

Nas suas falas, repetem bastante o discurso de que *"tudo é difícil"* porque *"a população do estado já é muito carente"* e não sabem como fariam caso fosse necessário estruturar um terceiro abrigo: *"como é que a gente vai dar conta?"*

Entendem que o Governo Federal precisa lhes fornecer ajuda que não seja apenas financeira: necessitam de capacitações continuadas e aprofundadas que lhes permitam saber como lidar com populações diferenciadas.

Acerca dos problemas nos abrigos, justificam que se tratam de espaços que anteriormente não estavam sendo utilizados, cujas deficiências somente puderam ser identificadas posteriormente. Questionados sobre a possibilidade de expansão do espaço físico do abrigo do Buenos Aires, avaliaram que isso seria inviável, pois o CAPS que está instalado no local atende a população de uma região da cidade, que não pode ficar desassistida. Relataram o caso do antigo coordenador do referido local, que teve um surto, por conta das pressões e demandas e acumuladas.

Alegam que pararam com outras ações de assistência social para dar atenção aos Warao, o que causa prejuízos a outras populações vulneráveis do estado. O secretário Zé Santana manifestou sua preocupação, explicitando um entendimento de que, quando o governo faz mais, a imigração aumenta, chegam mais indígenas e fica mais difícil atendê-los. Mencionou, neste contexto, a situação financeira complicada do estado, as inúmeras demandas acumuladas e os entraves burocráticos com os quais se defronta. Ainda assim,

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415

consideram que os indígenas só não estão saindo da cidade porque tem lugar para comer e dormir, visto que a "arrecadação" obtidas nas ruas não é boa, pois a população de Teresina é muito pobre.

Gostariam, portanto, que os indígenas tivessem "consciência" de que mais gente nos abrigos dificultará a administração e poderá piorar a situação de todos. Elencaram alguns problemas enfrentados nos abrigos que se deveriam a *"dificuldades de diálogo cultural"*, tais como torneiras quebradas, restos de comida jogados na água e impossibilidade de se construir uma rotina de preparo coletivo de alimentos.

Ainda no que se refere aos hábitos alimentares, dizem que não querem forçar mudanças, mas entendem que o leite é uma alternativa muito interessante para reforçar a nutrição das crianças. Seria, assim, um "substituto" para outros alimentos que tinham em seu território tradicional e não são acessíveis no Brasil, ao menos no meio urbano.

Percebendo que os Warao gostam muito de frutas e verduras, conseguiram muita coisa para os dois abrigos, via CEASA: tomate, pimentão, melancia, laranja, banana, tangerina etc.

Apresentam suas ações, mas fazem questão de ressaltar o entendimento de que tais atribuições devem ser assumidas pelo Município, ainda mais agora que foram disponibilizados os recursos do Ministério da Cidadania.

Afirmam que haveria problemas com alcoolismo entre integrantes do grupo que está no Poti Velho, porém dizem compreender que a situação de afastamento e saudades dos familiares que estão na Venezuela pode motivar esse tipo de comportamento.

Avaliam que alguns dos indígenas *"estão cada vez mais mal habituados"*, *"acham que só tem direitos"* e *"não querem começar uma atividade laboral"*. Apresentei como contraponto as demandas por trabalho e qualificação que me foram expostas nas visitas aos abrigos. Expressaram incredulidade, alegando que *"eles não procuram empregos"* e *"alguns já deveriam ter conseguido alguma coisa"*, nesse tempo em que estão na cidade. Questionam até mesmo seus hábitos de higiene e o desinteresse em participar do mutirão de limpeza, a não ser quando muito pressionados.

Sugeri que o estado invista na realização de um perfil migratório, a fim de conhecer melhor quem são as pessoas às quais estão oferecendo atendimento, para que assim se torne possível oferecer políticas públicas mais adequadamente formatadas.

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415

Na conversa que tivemos com parte da equipe da SEMCASPI, os técnicos informaram que as condições no abrigo da Buenos Aires não estavam tão boas em virtude da chegada recente de mais pessoas, pois as reformas demandadas tinham sido realizadas. A atuação da secretaria também estaria prejudicada pelo fato dos recursos disponibilizados pelo Ministério da Cidadania só terem chegado há 20 dias.

O secretário Francisco Samuel Lima Silveira mencionou uma série de dificuldades enfrentadas no trato com os Warao, elencando uso desenfreado de álcool, suspeita de tráfico de drogas, mendicância e problemas com limpeza e saneamento como os problemas mais graves. Ele e sua equipe avaliam que os materiais de limpeza não são adequadamente usados devido a "questões culturais". Neste mesmo sentido, os alimentos não são necessariamente adequados à dieta dos indígenas, mas não há nada que possa ser feito, pois *"somente podem fornecer aquilo que foi licitado"*.

A empresa Cajuína, que será contratada para gerir os abrigos, deverá ter atenção para esses detalhes. Haverá coordenadores nos dois locais, além de uma equipe com assistente social e psicólogo e os educadores sociais. Está sendo providenciada a inclusão dos Warao no Cadastro Único do Governo Federal.

Trabalham muito para que as mulheres não vão para os sinais pedir dinheiro, com as crianças. Há uma equipe que as retira das ruas, diariamente.

Relatam que é difícil realizar o atendimento à saúde de população indígena, sendo comum encontrar resistência à vacinação, por exemplo. Em resposta, mencionei a importância de se buscar uma conciliação entre a medicina tradicional indígena e a medicina ocidental, sob pena de ser impossível efetivamente realizar tratamentos de saúde que efetivamente impactem os Warao.

Quando debatemos acerca das políticas educacionais, expressaram um entendimento de que não há outra opção além de inserir as crianças e jovens em escolas regulares, posto que são apenas 60 pessoas. Sugeri, neste contexto, que integrantes da comunidade, como Yovini, sejam envolvidos na construção do modelo educacional voltado aos Warao. Ressaltei, ainda, a importância de garantir que pelo menos alguma representante das mães seja autorizada a acompanhar os alunos, durante os primeiros dias de aula. Por fim, como em outras reuniões, recomendei a realização de um perfil migratório, nos moldes do que fizemos no PA, RR e AM (SANTOS, SONEGHETTI & TARRAGÓ, 2018).

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415

2.4.7. Necessidade de atenção a aspectos socioculturais

O trabalho etnográfico que realizamos indica que toda e qualquer política pública voltada à população Warao precisa, necessariamente, levar em consideração suas especificidades socioculturais. A prof. Carmen, da UFPI, tem analisado tais aspectos, nos ajudando a compreender a situação a partir de alguns episódios na qual esteve envolvida. Há, por exemplo, uma relação de evitação e conflito latente entre os grupos que estão em Teresina, permeada por elementos simbólicos e religiosos. Importa esclarecer que, na cosmologia desse povo indígena, infortúnios, doenças e até a morte são, via de regra, causados por bruxaria5.

Neste momento, nos cabe ressaltar que esta temática tem fundamental importância na história da Antropologia, sinalizando como é necessário lançarmos um olhar acurado sobre a visão de mundo de populações tradicionais, como os Warao. Em sua clássica obra *Bruxaria, oráculos e magia entre os Azande*, Evans-Pritchard (2004) trabalha arduamente para demonstrar de que maneira as crenças nativas, possivelmente irracionais e desprovidas de sentido para um observador europeu, na verdade possuem uma base lógica solidamente elaborada. A partir de uma etnografia realizada entre 1926 e 1932 junto aos Azande, povo da África Central, o autor conclui que a coerência do seu sistema de crenças advém, em grande medida, da aceitação da possibilidade dos agentes místicos causarem infortúnio e, mais do que isto, de que existem maneiras de identificar e intervir sobre aqueles que estão causando o mal. A bruxaria tem causadores concretos, os bruxos, mesmo que eles não necessariamente saibam de seus poderes, uma vez que estes são consequências da hereditariedade, em relação a qual não se tem escolha. Ora, como decorrência disto, temos que, ao mesmo tempo em que explica os infortúnios, a bruxaria oferece os meios para combatê-los. Conforme veremos adiante, os Warao possuem um entendimento similar, especialmente visível na relevância dada à figura do "xamã", "pajé" ou "feiticeiro".

Voltando ao nosso relato etnográfico, constatamos que o clima de grande tensionamento começou a se evidenciar quando o abrigo do CSU Buenos Aires foi instalado e havia a ideia de transferir todos os indígenas no mesmo local. O grupo do Poti Velho sempre foi bastante enfático ao afirmar que não aceitaria isso, e logo foi possível perceber que a motivação para tal posicionamento é o temor de feitiços e malefícios acarretados pelos "rivais".

Um episódio ilustrativo ocorreu no dia em que Carmen recebeu ligação de uma

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415

voluntária da Cáritas, bastante preocupada com uma pessoa passando muito mal no Poti Velho, aparentemente tendo convulsões e batimentos cardíacos acelerados. A situação estava se tornando desesperadora, pois os demais Warao não permitiam que o enfermo fosse levado para o hospital. Alguns minutos depois, a feiticeira/xamã chegou, fez tal pessoa sentar e começou a rezar e cantar ao seu redor, acarretando melhora quase imediata. Descobriram, posteriormente, que a vítima havia encontrado uma pessoa do outro grupo, durante deslocamento pela cidade, ocasião em que teria sido enfeitiçada. Por esse motivo, o mal não poderia ser curado com a medicina convencional.

A feiticeira citada acima, que atendia o grupo do Poti Velho, não está mais na cidade, tendo se deslocado para São Luís, ao passo que o grupo do Buenos Aires tem seu próprio xamã, o sr. Eleutério.

Neste contexto, a organização do seminário, que deveria reunir representantes de ambos os grupos, mostrou-se um desafio, em virtude do temor em relação à feitiçaria e aos infortúnios. Conforme nos relatou a prof. Carmen, um verdadeiro "acordo de paz" teve que ser firmado para que tal reunião fosse possível. Sem sua "protetora", o grupo do Poti Velho se via especialmente vulnerável e ameaçado.

A fim de superar este impasse, os organizadores do evento se reuniram separadamente com ambos os grupos e articularam uma encontro de lideranças, em local "neutro", o campus da UFPI. Assim, selaram o acordo, comprometendo-se a evirar "feitiços" durante o seminário e tudo acabou transcorrendo com normalidade. O fato é que o medo foi superado pela constatação de que seria inviável a realização de dois eventos, em datas diferentes.

Trata-se, indubitavelmente, de um exemplo de articulação de saberes e compreensão de uma cultura diferenciada, com a qual os governos do estado e do município ainda não parecem preparados para lidar.

Surgem, a partir daí, uma série de questões que deveriam perpassar a atuação do poder público neste contexto de interculturalidade: Qual o lugar do espiritual na visão de mundo Warao, inclusive nas decisões de migração? Tais decisões são apenas baseadas em aspectos materiais ou há influência dessas outras variáveis? Como são os processos internos de decisão do grupo?

Outro aspecto muito importante é a questão da liderança: os líderes tradicionais, conhecidos como *aidamos* (ou "caciques", tradução feita pelos próprios Warao

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415

para que sejamos capazes de compreendê-los com mais facilidade) nem sempre são aqueles que estarão em contato mais frequente com as instituições da sociedade envolvente. Ocorre, assim, uma superposição entre os *aidamos* e as pessoas que tem mais facilidade de interlocução com os não-indígenas. Um ótimo exemplo desta situação é Yovini, tido e reconhecido como um líder, porém jamais apresentado como "cacique", mesmo quando Guerrero, liderança tradicional do seu grupo, não está presente.

Por fim, registramos uma situação verificada em campo para ilustrar a complexidade das relações entre os dois grupos: durante visita ao Poti Velho, nos defrontamos com o caso de uma mulher que foi retirada do abrigo do Buenos Aires em virtude de brigas com o marido. Sua presença somente foi aceita por estar acompanhada de três crianças pequenas. Naquele dia estava sendo cogitada a possibilidade dela e o cônjuge "fazerem as pazes" e passarem a morar no local, o que foi veementemente repudiado pelas lideranças, que pretendiam expulsá-la caso isso ocorresse. Tratava-se, certamente, de uma possível fonte de conflitos, para os próximos dias ou semanas.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Confirmando as informações obtidas em trabalhos anteriores (SANTOS, SONEGHETTI & TARRAGÓ, 2018), verificamos que os Warao, oriundos da região deltaica da Venezuela, vêm para as cidades brasileiras em busca de melhores oportunidades de trabalho, para vender seu artesanato, para ter acesso à alimentação mais abundante e variada, para obter assistência à saúde ou para encontrar parentes que aqui estão. Como as condições de vida dos indígenas nestas cidades são bastante incertas, é comum empreenderem novos deslocamentos na tentativa de encontrar condições melhores de vida.

Não é raro empreenderem longas caminhadas a pé, de até centenas de quilômetros, em condições adversas e sem garantia de alimentação durante o percurso entre a Venezuela e o Brasil, o que fragiliza ainda mais suas condições de saúde, já afetadas pela desnutrição. Os deslocamentos em direção à Venezuela também são constantes, dado que muitos dos Warao que se encontram no Brasil têm parentes que permaneceram no país de origem e para os quais precisam levar ajuda na forma de alimentos, roupas, dinheiro e outros bens, ou mesmo buscá-los para participar dos movimentos migratórios para o Brasil.

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415

As críticas sobre inadequação e insuficiência da alimentação fornecida nos abrigos estiveram presentes em nossos diálogos, porém a comparação com a situação na Venezuela, marcada pela escassez extrema de alimentos, faz com que muitos avaliem positivamente a situação com a qual estão se defrontando no Brasil.

Tornou-se evidente, também, a impossibilidade de se concentrar muitas famílias, de origens diversas, em um único local, sobretudo devido a divergências e conflitos entre elas. É necessário, portanto, garantir a possibilidade de grupos distintos permanecerem em locais separados, no mínimo considerando o modelo vigente em Teresina, com dois locais de abrigamento.

Alternativamente, conforme a disponibilidade orçamentária e a eventual chegada de mais indígenas à cidade, pode ser avaliada a pertinência de um modelo de abrigamento ainda mais descentralizado, como aquele desenvolvido em Manaus a partir do aluguel de casas que comportam uma quantidade menor de grupos familiares. Este modelo também tem a vantagem de possibilitar maior autonomia dos Warao quanto às atividades que executam, enquanto que um modelo centralizado de abrigamento, pautado por um controle maior do Estado sobre os indígenas, muitas vezes é rechaçado.

Com relação à educação, é urgente a inclusão das crianças e jovens Warao no sistema de ensino público, com a garantia de que este processo seja realizado a partir de uma perspectiva culturalmente diferenciada e adequada. Os Warao manifestaram o desejo de inclusão em um sistema educacional formal, mas ressaltaram que esta inclusão deve atender às suas especificidades culturais e necessidades de escolarização a longo prazo, envolvendo o ensino da língua espanhola e da língua nativa, sempre que possível com a participação de professores indígenas.

A demanda dos adultos pelo aprendizado da língua portuguesa, inclusive como instrumento para facilitar a inserção no mercado de trabalho, também foi observada ao longo das entrevistas realizadas.

Outros pontos centrais apontados pelos Warao foram a falta de apoio para conseguir trabalho, para acessar benefícios sociais e para receber assistência pelo Sistema Único de Saúde. Manifestam também, com ênfase, a falta de apoio para a obtenção de documentos, especialmente de Carteira de Trabalho, documento que, para eles, é urgente e fundamental.

Neste contexto, é importante que os órgãos públicos invistam em estratégias

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8E73B415

voltadas para a inserção produtiva dos Warao, considerando suas habilidades e conhecimentos tradicionais, sobretudo aqueles relacionados à produção artesanal. Assim, é recomendável que sejam buscadas alternativas para sua qualificação em ofícios nos quais poderiam prestar serviço, no meio urbano, bem como o desenvolvimento de uma cadeia de produção e comércio de artesanato, com garantia de fornecimento de matéria-prima e locais para venda.

Importa, também, garantir a participação dos Warao na formulação e execução das medidas que possam impactá-los. Recordemos, neste momento, que a consulta aos povos indígenas acerca de decisões, projetos ou políticas que possam impactá-los deve ter como uma de suas premissas básicas a percepção de que não há um modelo "pronto", facilmente aplicável a todo e qualquer contexto. Na verdade, o respeito à autodeterminação destes povos pressupõe que aqueles que pretendam efetivamente ouvi-los o façam respeitando suas formas próprias de organização e seus mecanismos de tomada de decisão. Importa, portanto, reconhecer as peculiaridades socioculturais de cada grupo ou comunidade e levá-las em consideração no momento em que forem traçadas as "estratégias de escuta" que serão adotadas. Para tanto, pode ter papel fundamental o conhecimento antropológico já existente acerca dos povos que serão consultados, possivelmente sendo necessária a presença de pesquisadores qualificados na equipe que se dedicará a este trabalho.

O diálogo com lideranças é indispensável, porém o conhecimento etnográfico acerca do povo em questão é necessário para que se possa avaliar a legitimidade destes interlocutores frente ao grupo que representam. A complexidade da organização política indígena possivelmente demandará que seja incluída no processo a "escuta" daqueles que nem sempre ocupam posições de poder "formal" (como seria o caso dos anciões e xamãs que não ocupam posições de "caciques", por exemplo). É importante, em síntese, que haja um esforço para tornar esta "consulta" um processo marcado pela polifonia, ou seja, pela presença de uma multiplicidade de vozes, dissonantes ou não.

Sem mais para o momento, este é o relatório.

Palmas, 31 de março de 2020.

Marcio Martins dos Santos

Analista do MPU/Perito em Antropologia

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8E4B.CC5A62A3.8B73B415

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOTELHO, Emília; RAMOS, Luciana; TARRAGÓ, Eduardo. **Parecer Técnico Nº 208/2017/ SEAP/6ªCCR/PFDC.** Ministério Público Federal (MPF), 2017.

EVANS-PRITCHARD, Edward E. **Bruxaria, Oráculos e Magia entre os Azande.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

SANTOS, Marcio; SONEGHETTI, Pedro Moutinho Costa; TARRAGÓ, Eduardo. **Parecer Técnico Nº 328/2018 – DPA/SPPEA/PGR.** Ministério Público Federal (MPF), 2018.

SONEGHETTI, Pedro Moutinho Costa. **Parecer Técnico N°10/2017 – SP/MANAUS/SEAP**. Ministério Público Federal (MPF), 2017

TARRAGÓ, Eduardo. **Peça Pericial n.º 01.2017/Antropologia/PR-RR/SP-BV/CRP-4.** Ministério Público Federal (MPF), 2017.

VICTORA, Ceres *et alli.* **Pesquisa qualitativa em saúde: uma introdução ao tema.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

Assinado com certificado digital por MARCIO MARTINS DOS SANTOS, em 31/03/2020 19:11. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 2A1D5734.51DD8B4B.CC5A62A3.8E73B415

ANEXO 4: Fotos dos indígenas venezuelanos













