O FLUXO MIGRATÓRIO DE VENEZUELANOS PARA O BRASIL (2014-2018): ANÁLISE DO ARCABOUÇO JURÍDICO BRASILEIRO E DA CONJUNTURA INTERNA VENEZUELANA

VENEZUELAN MIGRATORY FLOW TO BRAZIL (2014-2018): BRAZILIAN LAW AND VENEZUELA'S INTERNAL CONJUNCTURE ANALYSIS

Ayrton Ribeiro de Souza[1]
Universidade de São Paulo, São Paulo (SP), Brasil

Marina de Campos Pinheiro da Silveira[2]
Universidade de São Paulo, São Paulo (SP), Brasil

Resumo: O objetivo do presente trabalho é analisar o contexto jurídico dos migrantes venezuelanos que entram em território brasileiro desde 2014, bem como a crise política e econômica em seu país de origem que os moveu nesta direção. Para tanto, foram utilizados dados atualizados oriundos de fontes oficiais e pesquisas publicadas em periódicos reconhecidos. Revelou-se a importância de se compreender o contexto específico dos imigrantes venezuelanos no Brasil, levando em conta a legislação nacional e internacional sobre a questão e a peculiar situação do país de que emigraram.

Palavras-chave: Migrações; Venezuela; Brasil.

Abstract: The objective of the present work is to analyze the juridical context of Venezuelan migrants who enter the Brazilian territory since 2014, as well as to analyze how the political and economic crisis in their home country moved them in that direction. In order to achieve that objective, we made use of up-to-date data from official sources and previous research published in recognized journals. It was revealed the importance of understanding the specific context of Venezuelan immigrants in Brazil, taking into account the national and international legislation on this matter and the peculiar situation in the country they are emigrating from.

Key words: Migrations; Venezuela; Brazil.

[1] Bacharel e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP, campus de Marília). Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo (USP). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: ayrtonribeiro@usp.br.

[2] Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestranda em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP), no programa de Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito. E-mail: marinasilveira@usp.br.

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno das migrações internacionais é um dos principais capítulos da agenda da comunidade internacional, devido ao crescente aumento de circulação de pessoas ao redor do mundo e os desafios decorrentes deste aumento.

De acordo com a base de dados intitulada "Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision", criada pelo Departamento Econômico e de Relações Sociais das Nações Unidas, até Julho de 2017, 257.715.425 pessoas migraram ao redor do mundo. Isto significa que houve um aumento de 13.715.425 migrantes, se comparado com 244 milhões de migrantes que circularam ao redor do mundo em 2015[3] (Nações Unidas, 2016, p. 01).

Tal aumento também é visível no Brasil, principalmente quanto ao fluxo migratório de venezuelanos ao Estado de Roraima. A falta de estrutura do país e a desigualdade social existente entre os próprios nacionais tornam o enfrentamento da situação ainda mais difícil e desafiador.

Por isso, há a necessidade de se entender melhor o perfil desses migrantes, o que os motivou a migrar e quais as normas aptas a regular esta migração, de modo a garantir os direitos fundamentais desses migrantes e evitar impactos negativos no Brasil.

Assim, o presente estudo tem como objetivo analisar (i) as normas internacionais e nacionais que tratam sobre migração e refúgio no Brasil; (ii) o perfil sócio-demográfico e laboral dos imigrantes venezuelanos não-indígenas[4], os desafios enfrentados por eles, as medidas tomadas pelo governo brasileiro e o modo de aplicação da legislação vigente no Brasil no caso desses imigrantes; e (iii) a atual crise política interna venezuelana, por meio de uma retrospectiva histórica desde 1999, com o início do governo Chávez, e sua relação com o aumento do fluxo migratório de venezuelanos no Brasil.

[3] "O número de imigrantes internacionais ao redor do mundo tem aumentado continuamente nos últimos 15 anos, alcançando 244 milhões em 2015, em comparação a 222 milhões em 2010 e 173 milhões em 2000".
[4] O fluxo migratório venezuelano abrange imigrantes indígenas, do povo Warao, e os imigrantes não-indígenas. O presente estudo apenas analisará a situação dos imigrantes não-indígenas.

2 OS DIREITOS DOS MIGRANTES INTERNACIONAIS NO BRASIL

Nos últimos anos houve um aumento no número de migrantes ao redor de todo mundo, pelos mais variados motivos.

Apesar da América Latina não ser o principal destino dos migrantes internacionais, também tem aumentado nos últimos anos o fluxo migratório no Brasil. É possível notar o aumento da migração ao se analisar levantamento feito pela Secretaria Nacional de Justiça das solicitações de refúgio nos últimos anos: as solicitações que chegavam a 4.022 em 2012 alcançaram o número de 28.670 em 2015.

Em decorrência deste aumento, surgiram demandas específicas no Brasil, em todos os níveis, para acomodação dos migrantes aos serviços e políticas já existentes. A questão é ainda mais desafiadora, devido a desigualdade social já existente no país entre os próprios nacionais.

Diante desse cenário e da complexidade intrínseca ao tema, os estudos sobre migração internacional no Brasil devem abranger desde as normas internacionais até a legislação nacional, assim como os modelos conceituais e principiológicos estratégicos, até a capacitação de agentes públicos para o atendimento direto ao migrante (CAMPOS; SILVA, 2015).

No âmbito internacional, são diversas as normas aptas a proteger os direitos humanos e os migrantes. Dentre as normas internacionais que o Brasil adere, encontramos a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o seu Protocolo de 1967 (Estatuto dos Refugiados), a Declaração de Cartagena de 1984 (Declaração de Cartagena), o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004 (Plano de Ação do México) e a Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano de 2010 (Declaração de Brasília).

No âmbito nacional, existem diferentes normas para tratar diferentes categorias de migrantes estrangeiros. Em resumo, as categorias de migrante são as seguintes: *(i)* migrante estrangeiro que vem para o Brasil com desejo de fixar permanência; *(ii)* migrante estrangeiro que vem ao Brasil por motivo transitório; *(iii)* migrante estrangeiro em situação especial, com igualdade de direitos com os brasileiros; *(iv)* migrante estrangeiro refugiado ou asilado (RAMOS, 2008).

Durante a história, a visão brasileira relacionada ao migrante estrangeiro oscilou da visão

tradicional, que vê o estrangeiro como elemento estranho à sociedade, até a visão contemporânea, que vê o estrangeiro como cidadão, o que refletiu diretamente na legislação sobre o tema (RAMOS, 2008).

Em 1980, durante a ditadura militar, foi promulgado o Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/80), com base no princípio da Segurança Nacional e na proteção do trabalhador nacional (GARCIA, 2016). Em 1988, foi promulgada a Constituição Federal, com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana, ou seja, em sentido contrário ao Estatuto, ocasião em que se inicia a mudança da visão tradicional para a visão contemporânea (RAMOS, 2008).

O Estatuto do Estrangeiro foi muito criticado por ativistas de direitos humanos, opositores ao governo e pela Igreja Católica, especialmente após a promulgação da Constituição, por reduzir significativamente o direito do estrangeiro em permanecer no país e as defesas disponíveis contra a expulsão (CAMPOS; SILVA, 2015). Contudo, o Estatuto permaneceu vigente por quase 20 anos, até que nova lei fosse elaborada, conforme será tratado adiante.

Em 1997, paralelamente a vigência do Estatuto do Estrangeiro, implementou-se na legislação nacional, por meio da Lei n. 9.474 de 22/07/1997, o Estatuto dos Refugiados, em que foi adotada a definição de refugiado estabelecida na Declaração de Cartagena e definidos os mecanismos de aplicação do Estatuto dos Refugiados.

Por meio da Lei n. 9.474/97 foi instituído o Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE), para cumprir deveres operacionais, por meio de mecanismos administrativos capazes de efetivar uma atuação estatal condizente com o que determinar as mencionadas normas internacionais. De acordo com o art. 12 da Lei n. 9.474/97, o CONARE é o órgão competente para analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado.

Além do claro descompasso do Estatuto do Estrangeiro com a Constituição Federal e da pressão da sociedade civil para uma nova legislação de migração (GARCIA, 2016; CAMPOS; SILVA, 2015; SOARES, 2004), nos últimos anos, a Lei n. 9.474/97 passou a ser insuficiente para solucionar as demandas dos imigrantes que buscavam refúgio ou residência no Brasil[5], o que ficou ainda mais evidente com o aumento da cobertura midiática.

5 O aumento do fluxo migratório também decorreu do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009).

Uma dessas demandas era o vazio legislativo quanto aos migrantes forçados que não eram considerados refugiados. Para que seja reconhecida a condição de refugiado, o indivíduo deve ter "fundados temores de perseguição"[6] no seu país de origem. Contudo, existem outros fatores e motivações que forçam as pessoas a migrar, que não a perseguição[7].

Na tentativa de preencher este vazio legislativo, quando verificado o aumento do fluxo migratório de pessoas com determinada nacionalidade que não se enquadrava no Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) editava resoluções normativas autorizando a concessão de residência temporária especificamente para os migrantes com essa nacionalidade, como forma de assegurar seus direitos humanos.

Esta medida emergencial também foi tomada com relação aos imigrantes venezuelanos. O CNIg editou a Resolução Normativa nº 126, de 02 de março de 2017, que autoriza a concessão de:

> [...]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.

Foi a soma de todos os fatores acima expostos que levaram a sanção da nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que vigora no ordenamento brasileiro desde 20 de novembro de 2017, revogando o defasado Estatuto do Estrangeiro.

A Comissão que participou de sua elaboração buscou garantir os direitos humanos dos migrantes, afastando a herança do princípio da segurança nacional, e solucionar as demandas dos fluxos migratórios atuais no Brasil (TIBURCIO; ALBUQUERQUE, 2015).

Apesar de ser considerada um avanço legislativo, a nova Lei de Migração ficou parcialmente descaracterizada devido aos 18 vetos feitos pelo Presidente Michel Temer ao texto original e a regulamentação da referida Lei pelo Ministério da Justiça, por meio do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017.

Tanto os vetos quanto o Decreto descaracterizaram a essência da Lei, que é a garantia dos direitos humanos dos migrantes, mantendo parcialmente os princípios da segurança nacional e a

[6] Artigo 1º do Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474/1997).
[7] Um exemplo de migrantes forçados que não necessariamente se enquadram na categoria de refugiados são os migrantes venezuelanos, conforme será demonstrado no subtítulo 2, abaixo.

proteção do trabalhador nacional, conforme opinião dos especialistas membros da "Comissão de Especialistas" que participaram da elaboração da Lei[8]

> (...) a regulamentação da nova lei causou-nos perplexidade e grande apreensão. Submetido a uma brevíssima consulta pública que durou não mais do que alguns dias, o texto do Regulamento foi alvo de numerosas críticas formuladas por especialistas, entidades sociais e instituições que se ocupam do tema em nosso país. Malgrado a plena pertinência jurídica, técnica e política de tais críticas, elas foram ignoradas pelo Poder Executivo. Caberia perguntar qual o sentido de uma consulta pública realizada nestas condições.
> Ao longo de mais de três centenas de artigos, o Decreto que regulamenta a nova lei, Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017, é visivelmente alheio ao debate que acompanhou o longo processo de elaboração do novo diploma, transcorrido sobretudo ao longo dos últimos dez anos, e não é exagero dizer que ele desvirtua o espírito da nova lei. Assim, representa uma grave ameaça a conquistas históricas, tanto no que se refere aos direitos dos migrantes como no que tange à capacidade do Estado brasileiro de formular políticas adequadas em relação a esta matéria de relevância crescente. (RAMOS, RIOS e CLÈVE, 2017, s/p) .

Quanto às inovações trazidas pela nova Lei de migração destaca-se a possibilidade de concessão de visto temporário humanitário para aqueles que sofrem violação de direitos humanos, mas não se enquadram na categoria de refugiado (art. 14, inciso I, "c" e §3º da Lei nº 13.445/2017), devido a sua relevância ao presente estudo.

Isso soluciona, em parte[9], a falta de proteção dos migrantes forçados que não são considerados refugiados, pois o visto temporário humanitário deverá ser concedido a um:

> apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses. (art. 14, §3º da Lei nº 13.445/2017)

Após entrar em vigor a nova Lei de Migração, devido ao aumento do fluxo de migrantes venezuelanos no Estado de Roraima, recentemente o Presidente do Brasil, Michel Temer reconheceu a crise humanitária dos migrantes venezuelanos por meio do Decreto nº 9.285/2018 e

[8] André de Carvalho Ramos, Aurelio Rios, Clèmerson Clève, Deisy Ventura, João Guilherme Granja, José Luis Bolzan de Morais, Paulo Abrão Pires Jr., Pedro B. de Abreu Dallari, Rossana Rocha Reis, Tarciso Dal Maso Jardim e Vanessa Berner.

[9] Digo em parte, pois não se aplica ao visto temporário humanitário o princípio do "non-refoulement", que é aplicado no caso dos refugiados, deixando a critério da autoridade brasileira a permissão ou não de permanência dos visto temporário, o que pode gerar um tratamento desigual entre os refugiados e os detentores de visto humanitário.

editou a Medida Provisória nº 820/2018, que trata sobre as medidas assistenciais emergenciais a serem tomadas para acolhimento dos migrantes detentores de visto humanitário.

3 DADOS SOBRE O FLUXO MIGRATÓRIO VENEZUELANO NO BRASIL

Entre os imigrantes venezuelanos presentes no Brasil é possível encontrar imigrantes indígenas, de etnia Warao, e os imigrantes não-indígenas. Como esses dois perfis de imigrantes não só possuem diferentes culturas, mas também diferentes motivações e expectativas ao migrarem, no presente estudo apenas será abordado o fluxo migratório de venezuelanos não-indígenas.

Desde 2014 a Venezuela enfrenta uma complexa crise política e econômica, que tem incentivado os venezuelanos a migrarem para países vizinhos, por diferentes motivos e origens: geográficas, sociais, culturais, entre outras. De acordo com informativo executivo elaborado pela Secretaria-Geral Ibero-Americana, os principais destinos dos emigrantes venezuelanos são Estados Unidos, Colômbia, República Dominicana e Espanha (OIM, 2018, p. 32).

Apesar de não ser um dos principais destinos dos emigrantes venezuelanos, desde 2014 o fluxo destes emigrantes no Brasil aumentou crescentemente.

Desde 2016, a Polícia Federal tem registrado 183.397 entradas e 111.818 saídas de migrantes venezuelanos entre a fronteira entre Pacaraima, cidade do Estado de Roraima e a Venezuela (ACNUR, 2018, p. 15).

"O número de solicitantes de refúgio venezuelanos passou de 829, em 2015, para 3.368, em 2016, e 7.600 venezuelanos pediram refúgio no país até junho de 2017" (SIMÕES, 2017, p. 09). Conforme relatório recente elaborado pela ACNUR, em fevereiro de 2018 24.818 venezuelanos solicitaram refúgio e 10.963 venezuelanos solicitaram residência temporária.

Apesar do alto número de solicitações de refúgio junto ao CONARE, nem todos os solicitantes venezuelanos se enquadram na categoria de refugiado estabelecida pela Lei n. 9.474/97. Segundo pesquisa sobre o perfil sócio-demográfico e laboral dos imigrantes venezuelanos promovida pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), em parceria com outras entidades, em 2017 (SIMÕES, 2017):

a. **A crise econômica e política é apontada por 77% dos participantes como o principal motivo para emigrar.** 67% dos entrevistados imigraram para o Brasil em 2017;
b. A imigração é oriunda de 24 regiões venezuelanas, embora com concentração de três estados: Bolívar (26%), Monagás (16%) e Caracas (15%);
c. **82% do total são solicitantes de refúgio.** Cerca de 1/3 dos migrantes possui apenas o protocolo de refúgio, 23% possuem carteira de trabalho, 29% CPF e 4% não possuem nenhum documento;
d. **Um pouco mais da metade já acessa os serviços públicos em Roraima, destacadamente na área da saúde (39%).** No entanto, é importante frisar que quase a metade do total (48,4%) não utilizou nenhum serviço público;
e. **Uma parcela significativa dos entrevistados destacou ter sofrido preconceito praticado por cidadão comum cujo principal motivo foi o fato de ser estrangeiro.**
f. **A imigração venezuelana é majoritariamente jovem** (72% do total entre 20 e 39 anos), **masculina e de solteiros** (53,8% do total dos entrevistados)**.**
g. **Os imigrantes venezuelanos apresentam alta escolaridade** (31,9% dos migrantes possuem, pelo menos, ensino superior completo)**;**
h. **Porém, 35,4% dos imigrantes estão desempregados e quase a totalidade dos empregados recebe até dois salários mínimos** (4,8% recebe acima de dois salários mínimos);
i. **Entre os imigrantes que trabalham aproximadamente 40% já sofreu alguma discriminação em função de ser estrangeiro e relatam que o idioma atrapalha a inserção laboral;**
j. **Fora do trabalho, cerca de 35% já sofreu algum tipo de hostilidade e, em maior medida, o agressor é um cidadão brasileiro comum;**
k. A maioria dos imigrantes venezuelanos (77% dos entrevistados) afirmam que aceitariam migrar para outros estados caso houvesse ajuda do governo brasileiro.

Ou seja, a maioria dos imigrantes venezuelanos teria direito ao visto temporário humanitário previsto pela nova Lei da Migração, pois o motivo de seu deslocamento é devido a existência de crises econômica e política no país e não perseguição.

Contudo, por não terem condições financeiras para arcar com as taxas de obtenção de visto temporário, muitos imigrantes venezuelanos solicitam refúgio, ainda que saibam que não serão considerados refugiados ao final do procedimento, o que tem sobrecarregado o CONARE, que é o órgão responsável pela análise dos pedidos.

De acordo com pesquisa feita pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em dezembro de 2016, naquele ano 33% das solicitações de refúgio foram feitas por venezuelanos[10], o que corresponde a 3.375 solicitantes de refúgio. Porém, desses pedidos, apenas 14 foram deferidos no mesmo ano[11].

10Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/> . Acesso em 2 de março de 2018, às 17:05hs.
11Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-

Esta situação dificulta a regularização dos migrantes em território nacional e a obtenção de carteira de trabalho[12]. A falta de carteira de trabalho os torna ainda mais vulneráveis, pois sem autorização legal para trabalhar, muitos permanecem desempregados ou exercem empregos informais (31,7%).

Além de todas as dificuldades enfrentadas pelos imigrantes venezuelanos no trajeto e na entrada no Brasil, as cidades brasileiras de destino destes imigrantes não possuem estrutura apta a recebê-los. As principais cidades de destino desses imigrantes são as cidades de Pacaraima e Boa Vista, no Estado de Roraima. As cidades de Pacaraima e Boa Vista possuem, aproximadamente, 16.000 e 300.000 habitantes, respectivamente. Portanto, não possuem estrutura para internalizar adequadamente mais de 30.000 imigrantes venezuelanos. Os principais setores afetados pela imigração venezuelana são os da saúde e da educação.

Em junho de 2017 foi decretada emergência no setor da saúde do Estado de Roraima, para obtenção de ajuda federal[13]. Uma das consequências da sobrecarga do sistema de saúde de Boa Vista e Pacaraima foi o alerta sobre um possível surto de sarampo entre as crianças venezuelanas, após uma criança venezuelana de 01 (um) ano ser diagnosticada com a doença em fevereiro de 2018. A doença estava erradicada no Brasil desde 2015[14].

Apesar da demora na tomada de medidas, foi este o quadro que motivou o Governo Federal a promulgar o Decreto nº 9.285/2018 e editou a Medida Provisória nº 820/2018 recentemente, na tentativa de evitar a violação dos direitos humanos dos imigrantes venezuelanos e o colapso do Estado de Roraima.

4 A CRISE POLÍTICA INTERNA VENEZUELANA: RETROSPECTIVA DO IMPASSE

2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>. Acesso em: 2 de março de 2018, às 17:30hs.

[12] Apenas 22,8% dos migrantes venezuelanos possuíam carteira de trabalho em 2017.

[13] Por causa dessa situação, a governadora de Roraima decretou emergência na saúde para obter ajuda federal. Em junho deste ano foi anunciado um aumento de R$ 12 milhões/ano do Teto de Média e Alta complexidade (Teto MAC) para o estado de Roraima, para investimento no sistema de saúde local, que teve um aumento de 122% dos serviços habilitados. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/agencia-saude/28850-ministerio-da-saude-anuncia-r-12-milhoes-para-reforcar-a-assistencia-em-roraima>. Acesso em 1 de novembro de 2017, às 18:25hs.

[14] MENDONÇA, Heloísa. Crise na Venezuela: Com 40.000 venezuelanos em Roraima, Brasil acorda para sua 'crise de refugiados'. El País, São Paulo, 18 fev. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518736071_492585.html. Acesso em 2 mar. 2018 às 17:51hs.

E REFLEXOS NA SOCIEDADE

Para melhor compreender os motivos de saída dos venezuelanos de seu país, é preciso abordar a crise política do governo do Presidente Nicolás Maduro que, somada à calamitosa situação econômica, contribui para que seus cidadãos tenham como melhor alternativa para se alcançar uma vida digna (ou até mesmo apenas o acesso aos meios mais básicos de sobrevivência) no vizinho Brasil. Para tanto, é preciso lembrar os eventos políticos mais relevantes ocorridos no país vizinho desde a chegada ao poder do carismático Hugo Chávez Frías em 1999 até sua morte em 5 de março de 2013, fato que arrefeceu o comando da Revolução Bolivariana e precipitou a Venezuela em uma crise de abastecimento, ondas de protestos e repressão estatal.

A ascensão de Hugo Chávez ao poder deve nos remeter a uma breve contextualização da história política da Venezuela. O termo "bolivarianismo" homenageia o patrono das independências de países latino-americanos como Colômbia, Venezuela, Peru, Equador e Panamá e foi utilizado desde o século XIX por correntes políticas de diversas matizes, todas apoiando-se na amplitude do pensamento político do Libertador[15]. Em 1958 se inicia o processo chamado "Pacto de Punto Fijo", um acordo entre os partidos Acción Democrática (AD) e Comité de Organización Política y Electoral Independiente (COPEI) que poria fim à ditadura de Marcos Pérez Jiménez e daria início a um período de 40 anos de revezamento no poder entre estes dois partidos, ordem alterada apenas com a vitória de Hugo Chávez em 1998 (ORTIZ, 2017).

Após sua posse em fevereiro de 1999, Chávez convocou em abril plebiscito sobre a convocação de uma Assembleia Constituinte aprovado por 87,75% dos votantes, fato que resultou na proclamação da República Bolivariana da Venezuela e sua nova Constituição em dezembro do mesmo ano. Chávez representava os anseios de uma ampla parcela da população venezuelana que por décadas fora excluída da maior parte da renda distribuída pelos lucros da exploração e venda do petróleo, maior fonte de riquezas do país, ao longo das décadas passadas. Além disso, a nova Constituição instituía mecanismos de efetivação da democracia por meio da participação direta de comunidades periféricas, os chamados *Consejos Comunales* (CC). (SCARTEZINI, 2017).

[15] Para um aprofundamento no pensamento político de Simón Bolívar, recomenda-se consultar suas seguintes obras: Manifiesto de Cartagena (1812), Carta de Jamaica (1815) e Discurso de Angostura (1819).

Aqui é importante destacar o papel, maiormente equivocado, exercido pela oposição ao governo Chávez nos anos que vão de sua posse em 1999 até o boicote às eleições gerais de 2005. Neste período, a oposição que ainda possuía influência em importantes braços do governo mesmo estando fora do Executivo (Legislativo, postos na PDVSA, no Exército) assumiu a postura de contestar o governo legitimamente eleito através de vias extra-institucionais, exemplificada em episódios dramáticos na história contemporânea da Venezuela tal como o frustrado golpe de estado de 2002[16], a greve de funcionários petroleiros entre dezembro de 2002 e fevereiro de 2003[17], e o boicote às eleições gerais de 2005[18] (GAMBOA, 2016).

Esta linha de ação confrontacionista por parte da oposição neste período 1999-2005 acabaria por causar-lhe mais danos e ilegitimidade perante a opinião pública nacional e internacional do que prejudicar ou derrubar o governo Chávez, como pretendido. Devido a este descrédito e por estar excluída de todos os braços de poder após as eleições, não lhe restaria outra saída do que reformular seus métodos e apresentar seus projetos reiteradamente até as novas eleições de 2010. O contexto de domínio total do governo pelos chavistas entre 2005-2010 representou um período de controle de todas as instituições do Estado (Executivo, Legislativo, Tribunais, Exército, PDVSA) e de cerceamento da mídia opositora também desacreditada pela atuação favorável ao golpe e às pressões extra-institucionais fomentadas pela oposição. Nesta conjuntura, seria naturalmente difícil para a oposição adquirir predominância nacional, resultado este de suas próprias condutas antidemocráticas nos anos passados e de sua decisão de não participar do processo eleitoral de 2005. Hugo Chávez governaria então com ampla liberdade e ainda respaldado pela legitimidade das últimas eleições, somando-se a isto altos ingressos resultantes dos altos preços do barril do petróleo praticados a nível internacional[19].

[16] Em 11 de abril de 2002 o Alto Comando Militar detém Chávez, forja sua renúncia e proclama o vazio de poder na Venezuela, golpe este apoiado pelo patronato FEDECÁMARAS e pela grande mídia local. A população reagiria com protestos multitudinários que ao final foram bem sucedidos em sua pressão para libertar o Presidente três dias depois.
[17] A greve por tempo indeterminado liderada pela PDVSA paralisou a economia do país (o produto representa 96% das exportações) e desgastou diversos setores da população, cuja opinião se posicionou determinantemente contra os grevistas (GAMBOA, 2016, p. 58).
[18] Todos os partidos de oposição da Venezuela anunciaram, três dias antes das eleições marcadas para 4 de dezembro de 2005, que não participariam das mesmas como forma de denúncia de que o processo seria viciado e sujeito a fraudes. Ainda que a abstenção nas eleições tenha chegado a 75%, o Consejo Nacional Electoral (CNE) além de 400 observadores internacionais da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da União Europeia (UE) atestaram a lisura e validade daquelas eleições, garantindo assim 100% dos assentos na Assembleia Nacional aos representantes chavistas.
[19] Em 1999 o preço do barril de petróleo era de US$19, sendo em 2004 de US$32, continuaria subindo até chegar a

Após o erro estratégico de não participar das eleições de 2005, e devendo encontrar novas formas de expressar sua oposição ao governo, os partidos antichavistas reformularam seus métodos e passaram a participar do cenário político nacional dentro das regras constitucionais. Como exemplos e resultados desta mudança de atitude podem-se mencionar a derrota de Chávez no plebiscito sobre sua segunda reeleição em 2007 (a primeira vez que o chavismo perdeu nas urnas desde que assumiu o poder), a formação da Mesa de Unidad Democrática (MUD) – coligando os até então divididos e conflitantes partidos da oposição – e a realização de eleições primárias para apresentação de candidatos para as eleições municipais e de governos (GAMBOA, 2016).

Com ar renovado e unida na coligação MUD, a oposição se candidatou às eleições de 2010, ganhando 34% dos lugares na Assembleia Nacional. Em 2012 seu candidato presidencial, Henrique Capriles, perdeu para Hugo Chávez por uma diferença de 10% dos votos. O cenário político na Venezuela mudaria consideravelmente com a morte de Chávez, em decorrência de um câncer no cólon, no dia 5 de março de 2013, após passar 3 meses internado no Centro de Investigaciones Médico Quirúrgicas (CIMQ) em Havana. Seu sucessor designado era o então Ministro das Relações Exteriores, Nicolás Maduro, que no entanto deveria convocar novas eleições ainda naquele ano. Estas foram realizadas no dia 11 de abril de 2013, apresentando uma apertada vitória do candidato Nicolás Maduro (Gran Polo Patriótico) por apenas 1,5% dos votos de diferença contra Henrique Capriles (MUD) (GAMBOA, 2016).

A grande mudança no cenário político venezuelano viria com a esmagadora vitória da oposição nas eleições para a Assembleia Nacional em 6 de dezembro de 2015. Com os surpreendentes 112 deputados eleitos, ou 2/3 de todo o parlamento, a MUD agora passava de um bloco isolado de qualquer dos braços de governo para representar a maioria absoluta qualificada do Poder Legislativo, o que lhe permitiria não apenas fazer frente às novas propostas do governo Maduro como estava institucionalmente capaz de mudar a vasta legislação do regime, mesmo aquelas leis que exigissem o mais alto número de votos para serem alteradas (e não apenas de maioria absoluta de metade mais um). O golpe sofrido após esta vitória foi a decisão proferida pelo

US$88 em 2008. Mesmo após uma queda em 2009 devido à crise financeira internacional, o valor do barril voltaria a subir e manteria uma média de US$84 a US$103 entre 2011 e 2014. Fontes: Banco Central de Venezuela e OPEP. Disponível em:<http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160219_venezuela_bonanza_petroleo_crisis_economica_ab>. Acesso em 22 de fevereiro de 2018 às 18:02hs.

Tribunal Superior de Justicia (TSJ), composto por juízes alinhados com o governo Maduro, de revogar o mandato de 3 dos deputados da MUD sob alegações de corrupção, derrubando assim a maioria absoluta qualificada da oposição (BANNON, 2017).

Ao longo do ano de 2016, a grande proposta da oposição, através da Assembleia Nacional a qual controlava, seria concretizar a convocação de um referendo revogatório do mandato do Presidente Nicolás Maduro, um instrumento previsto na Constituição chavista e inclusive utilizada por Chávez em seu próprio mandato em 2004 (vencida pelo então Presidente, que saiu fortalecido após a consulta). Se a oposição conseguisse assinaturas suficientes para solicitar o plebiscito, e o vencesse até o final do ano, então Maduro deveria deixar o cargo e seriam realizadas novas eleições. No entanto, se o Presidente completasse a metade de seu mandato (o que ocorreria no final do ano), então mesmo perdendo o referendo revogatório ele deveria deixar o cargo, porém neste caso quem assumiria o poder seria o seu Vice, algo que a oposição faria o possível para evitar. Neste cenário, o governo Maduro articulou os órgãos sob o comando de responsáveis leais ao governo para postergar ao máximo a convocação, como o inesperado anúncio em outubro do Consejo Nacional Electoral de que 53.658 das assinaturas coletadas eram irregulares e, portanto, a solicitação seria suspensa (BANNON, 2017).

Após esta decisão do CNE, os ânimos da oposição na Venezuela se exaltaram, tanto através da Assembleia Nacional, que pediu abertamente a mediação da Organização dos Estados Americanos (OEA) na crise, como da população fatigada pela crise econômica (inflação de 181%, a maior do mundo) e de abastecimento (GAMBOA, 2016), indo massivamente às ruas pela semana que se seguiu, até alcançar um dia de particular tensão (28 de outubro) quando diversos setores da sociedade foram às ruas protestar, somados a centrais sindicais em greve (BANNON, 2017).

A questão seguinte suscitada pelo desenrolar desta longa crise política é sem dúvidas o cenário de incertezas causado pelo fechamento da Assembleia Nacional pelo Tribunal Superior de Justicia, sob acusação de desacato de várias sentenças, assumindo este as funções legislativas. Este fato foi denunciado pela oposição como um golpe de estado ("Madurazo") e duramente condenada pela OEA[20] e países como México e Colômbia, além de 47 ONGs venezuelanas (CASTRO, 2017).

[20] O Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, declarou que a ocasião exigia a ativação da Carta Democrática Interamericana, documento internacional ratificado pela Venezuela que prescinde da não interferência de um poder sobre o outro e o qual estaria sendo violado pelo fechamento da Assembleia Nacional do país sul-americano (CASTRO, 2017).

Finalmente, o foco de duros embates políticos e paralisia social mais recente como sequência mais atual desta crise é a convocação pelo governo de uma Assembleia Nacional Constituinte, suspendendo definitivamente os poderes da Assembleia Nacional e com o objetivo de criar uma nova Constituição para o país. O problema maior aqui reside no não-reconhecimento desta Assembleia pela oposição, já que simpatizantes ao governo Maduro dominaram os 545 postos deste órgão reformador do Estado como um todo, não deixando o menor espaço para que ideias contrárias possam ser expressadas no foro que se pretende representante de toda a sociedade[21].

A crise social que nos últimos anos assola a Venezuela é resultado direto do imbróglio político e de falta de diálogo descrito nesta seção, sendo assim um fator fundamental para se compreender o aumento tão significativo de venezuelanos de todas as condições migrando para o Brasil. A este cenário de crise política sem perspectivas de solução no futuro imediato, soma-se a calamitosa situação econômica do país vizinho que a princípios deste ano apresenta índices de hiperinflação estratosféricos (2.350%[22]), falta de abastecimento de produtos básicos para sobrevivência (como alimentos, produtos higiênicos e remédios) tendo em vista que o país há muito tempo depende quase inteiramente das receitas do petróleo para importar a maioria de seus bens consumíveis, o que foi gravemente afetado pela queda dos preços internacionais do produto desde 2014[23]. Além disso, a previsão do FMI para 2018 é que o PIB da Venezuela encolha em 6%, incluindo-a no grupo de 6 países que verão sua economia reduzir (junto a Sudão do Sul, Suazilândia, Nauru, Guiné Equatorial e Porto Rico[24]).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

[21] A Assembleia Nacional Constituinte assumiu suas funções na primeira semana de agosto de 2017, sob fortes críticas de ilegitimidade por parte da oposição e inclusive de antigos membros do regime chavista como a procuradora-geral Luisa Ortega Díaz, que acusam o governo Maduro de reverter o legado do antecessor. Disponível em: < https://elpais.com/internacional/2017/07/30/actualidad/1501421089_690769.html>. Acesso em 26 de fevereiro de 2018 às 21:43hs.

[22] Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), disponível em: <http://www.imf.org/en/Countries/VEN#countrydata>. Acesso em 27 de fevereiro de 2018 às 21:45hs.

[23] Se até 2014 o preço internacional do petróleo se manteve alto, neste ano houve uma forte queda de U$93,17 para US$48,66, pouco subindo nestes 4 anos seguintes, comprometendo seriamente as divisas do governo venezuelano. Fonte: Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), disponível em: < http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm>. Acesso em 27 de fevereiro de 2018 às 22:12hs.

[24] Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), disponível em: <http://www.imf.org/en/Countries/VEN#countrydata>. Acesso em 27 de fevereiro de 2018 às 22:00hs.

Como podemos perceber ao longo do artigo, a conturbada situação política da Venezuela é um fator de desestabilização econômica e social que afeta o país e causa uma crise de abastecimento e segurança sem precedentes no país. Como resultado da convulsão social sem perspectiva de solução, os venezuelanos buscam opções de sobrevivência nos países vizinhos, incluindo-se aí o Brasil através do estado fronteiriço de Roraima.

Aqui os cerca de 30 mil venezuelanos se deparam com as recentes mudanças na legislação brasileira com relação aos migrantes. Se desde a década de 1970 o Estatuto do Estrangeiro foi a fonte jurídica mais importante neste sentido, a legislação da época da ditadura militar abordava os estrangeiros através da ótica da segurança nacional. Com a adesão do Brasil à Declaração de Cartagena (1984) e a promulgação do Estrangeiro em 1997 (Lei n. 9.474), o Brasil pôde regularizar a permanência daqueles que fugiam de seu país com "fundados temores de perseguição", situação analisada pelo CONARE. A massiva entrada de venezuelanos que vem ocorrendo desde 2014 ativou um alerta sobre o vácuo da legislação que não contemplava os migrantes não-refugiados. Com a aprovação da Lei das Migrações em 20 de novembro de 2017 (que revogou o defasado Estatuto do Estrangeiro), os venezuelanos poderiam então ser regularizados na categoria de "visto humanitário temporário", fato este determinado pela Medida Provisória 820/2018 do Governo Federal em fevereiro deste ano, com fins de tomar as medidas humanitárias emergenciais que a situação requere.

Não há perspectiva de solução da crise política, econômica e social que afeta a Venezuela desde 2014, percebendo-se, ao contrário, um recrudescimento do regime de Maduro contra os opositores e um tom novamente conflitivo por parte da oposição, afastando as possibilidades de diálogo. O Governo brasileiro deve tratar a entrada de venezuelanos a partir da ótica humanitária prevista na nova Lei das Migrações e as autoridades públicas a níveis municipais, estaduais e federal devem agir com celeridade e eficiência no acolhimento destes indivíduos. A maneira improvisada como o Brasil recebeu o fluxo de migrantes haitianos em 2014 (antes da Lei das Migrações) foi um teste que está sendo renovado agora e que demonstrará a eficiência da nova legislação bem como do manejo dos responsáveis por sua aplicação.

6 REFERÊNCIAS

ACNUR. *Venezuela Situation*: responding to the needs of people displaced from Venezuela. Suplementary Appeal. January-December 2018. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63088>. Acesso em 19 de abril de 2018 às 20:37hs.

BANNON, Carry; BROWN, John. Venezuela 2016: el año de vivir peligrosamente. In: *Revista de Ciencia Política*, n. 37, p. 613-633, fev. 2017.

BERMÚDEZ, Angel. Como Venezuela pasó de la bonanza económica a la emergencia económica. *BBC***,** 25 fev. 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160219_venezuela_bonanza_petroleo_crisis_economica_ab>. Acesso em 22 de fevereiro de 2018 às 18:02hs.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de Agosto de 1980. *Estatuto do Estrangeiro*, Brasília, DF, 19 ago. 1980.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL, Lei nº 9.474, de 22 de Julho de 1997. *Estatuto dos Refugiados*, Brasília, DF, 22 jul. 1997.

BRASIL, Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. *Lei da Migração*, Brasília, DF, 24 maio 2017.

CASTRO, Maolis. El Supremo venezolano deja sin competencias a la Asamblea Nacional, en manos de la oposición. *El País*, Caracas, 30 mar. 2017. Disponível em: < https://elpais.com/internacional/2017/03/30/america/1490848414_081004.html>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2018, às 21:14hs.

CAMPOS, Bárbara Pincowsca Cardoso; e SILVA, João Guilherme Lima Granja Xavier da. Igualdade, Não-Discriminação e Política Para Migrações no Brasil: Antecedentes, Desafios e Potencialidades para o acesso da Pessoa Migrante a Direitos e Serviços. In GALINDO, George B (org.). *Migrações, deslocamentos e direitos humanos*. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Civil, Grupo de Pesquisa Crítica e Direito Internacional, p. 50-63, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. *Relatório Executivo sobre Perfil Sociodemografico e laboral da imigração Venezuelana no Brasil*. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.abep.org.br/site/index.php/noticias/347-perfil-sociodemografico-e-laboral-dos-imigrantes-venezuelano>. Acesso em 2 de março de 2018 às 16:55hs.

_____. *Resolução Normativa nº 126, de 02 de março de 2017*. Brasília, 2017. Disponível em:

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016> . Acesso em 2 de março de 2018 às 17:30hs.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Venezuela country data*. Disponível em: < http://www.imf.org/en/Countries/VEN#countrydata>. Acesso em 27 de fevereiro às 22:00hs.

GAMBOA, Laura. Venezuela: aprofundamento do autoritarismo ou transição para a democracia?. In: *Revista Relações Internacionais*, n. 52, p. 55-66, dez. 2016.

GARCIA, Marcio P. P. Estrangeiro e migrante no ordenamento jurídico brasileiro. In CARVALHO RAMOS, André de (org). *Direito Internacional Privado: questões controvertidas*. Belo Horizonte: Arraes, 2016, p. 150- 163.

MENDONÇA, Heloísa. Crise na Venezuela: Com 40.000 venezuelanos em Roraima, Brasil acorda para sua 'crise de refugiados'. *El País*, São Paulo, 18 fev. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518736071_492585.html>. Acesso em 2 de mar.2018 às 17:40hs

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria da Justiça (2017). *Refúgio em números*. Brasília, 20 jun. 2017. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>. Acesso em: 2 de mar. de 2018 às 18:00hs.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÃO. *Estudio: Migración y desarrollo em Iberoamérica*. Informe ejecutivo, 2018. Disponível em: < https://www.segib.org/?document=estudio-migracion-y-desarrollo-en-iberoamerica>. Acesso em 19 abr. 2018 às 19:35hs.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra, 28 jul. *1951*. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em 2 mar. 2018 às 17:00hs.

_____. *Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano*. Brasília, 11 nov. 2010. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf.>. Acesso em 2 mar. 2018 às 17:20hs.

_____. *Declaração de Cartagena*. Cartagena, 22 nov. 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf> . Acesso em 2 mar. 2018 às 17:10hs.

_____. *Declaração e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos*

Refugiados na América Latina. Cidade do México, 16 nov. 2004. Disponível em: <http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/declaracao-e-plano-de-acao-do-mexico-para-fortalecer-a-protecao-internacional-dos-refugiados-na-america-latina/>. Acesso em 2 mar. 2018 às 17:15hs.

_____. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 10 dez. 1948.

_____ (Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2016). *International Migration Report 2015*: Highlights. New York: United Nations, 2016.

_____ (Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2017). *Trends in international migrant stock:* the 2017 revision. Dec. 2017. United Nations database POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017.

_____. *Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados*. Nova York, 31 jan. 1967. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> . Acesso em 2 mar. 2018 às 17:05hs.

ORGANIZAÇÃO DOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO. *OPEC Basket Price.* Disponível em: < http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm>. Acesso em 27 fev. às 22:12hs.

ORTIZ, Gema Alejandra Contreras. *Política externa da Venezuela: era Chávez (1999-2013).* Faculdade Damas de Instrução Cristã. Recife, 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Human Development Report 2015*. New York, 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_1.pdf>. Acesso em 21 fev. 2018 às 14:54hs.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular. In: SARMENTO, Daniel, IKAWA, Daniela e PIOVESAN, Flávia. (Org.). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 721-745.

RAMOS, André de Carvalho; RIOS, Aurélio; CLÈVE, Clèmerson; *et al.* Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. *Consultor Jurídico*, São Paulo, v. 23, n. 2017, 2017. Disponível em: < https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem >. Acesso em 2 de mar. de 2018 às 15:15hs.

SCARTEZINI, Natalia. Movimentos sociais urbanos na Venezuela: o desenvolvimento do poder popular como alternativa ao Estado burguês. *Revista Espaço Acadêmico*. Maringá, a. 17, n. 195, ago. 2017, p. 128-140.

SOARES, Guido Fernando Silva Soares. *Os Direitos Humanos e a proteção dos estrangeiros*. Brasília, a. 41, n. 162, abr./jun. 2004, p. 169-204.

TIBURCIO, Carmen; ALBUQUERQUE, Fernando. Algumas Reflexões sobre o Tratamento do Estrangeiro no Brasil. In: TIBURCIO, Carmen; MENEZES, Wagner; VASCONCELOS, Raphael. *Panorama do Direito Internacional Privado Atual e outros Temas Contemporâneos.* Festschrift ao Professor Jacob Dolinger. Belo Horizonte: Arraes, 2015, p. 220-247.

Recebido em 12/03/2018.
Aceito em 18/04/2018.
Publicado em 28/08/2018.