

Políticas públicas e proteção aos imigrantes venezuelanos: uma análise a partir do conceito de Burden-Sharing¹

Public policies and protection of venezuelan immigrants: an analysis based on the concept of Burden-Sharing



Rute Oliveira Passos²



Matheus Macedo Lima Porto³



Clara Cardoso Machado Jaborandy⁴

Resumo: Trata o presente estudo de uma análise de como as políticas migratórias brasileiras, especificamente o processo de interiorização realizado pelo governo federal, tem se mostrado uma medida eficaz para acolher os imigrantes venezuelanos que no último ano têm adentrado o território brasileiro solicitando refúgio. Objetiva-se com este estudo observar como a cooperação entre estados da federação, mesmo que em obediência ao governo federal, se mostra como medida eficaz para equilibrar as responsabilidades do Estado nacional em relação ao acolhimento dos imigrantes. Especificamente, serão analisados os fundamentos legais dessa política migratória, observando o contexto brasileiro em relação à imigração venezuelana e correlacionando a interiorização como processo de cooperação entre Estados, com moldes semelhantes

¹ Pesquisa realizada com apoio da CAPES/Fapitec-SE.

² Advogada. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes. Bolsista CAPES/Fapitec. Integrante do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Novas Tecnologias/CNPq. Membro da Rede Sul-Americana de Migrações Ambientais – RESAMA. Atuante na Assessoria Jurídica do Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC). E-mail: rutepassos@live.com ORCID:<https://orcid.org/0000-0002-4157-0320> ID Lattes: 3148046800361514

³ Advogado. Graduado em Direito pela Universidade Tiradentes(UNIT) e Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Sergipe(UFS). Membro do grupo de pesquisa “Direitos fundamentais, novos direitos e evolução social”, cadastrado no CNPQ. E-mail: matheus_macedolima@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6565-0173> ID Lattes: 6246126692760762

⁴ Doutora em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Professora do Mestrado em Direitos Humanos e cursos de Graduação e pós-graduação da Universidade Tiradentes (UNIT). E-mail: claracardosomachado@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4526-5227> ID Lattes: 1329591654395691

ao que é colocado por Alexander Betts como “burden-sharing”. Diante disso, compreende-se a necessidade de se observar as nuances das políticas de acolhimento aplicadas no Brasil, assim como também, elucidar seus pontos benéficos em relação à iminente “crise humanitária”. Para o desenvolvimento deste estudo, utilizou-se o método indutivo através de uma análise documental, exploratória e teórica da situação dos refugiados e da sua proteção nacional e internacional, correlacionando com o posicionamento do Estado brasileiro perante a situação dos imigrantes venezuelanos.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Imigração; Venezuelanos; Interiorização.

Abstract: This study deals with an analysis of how Brazilian immigration policies, specifically the internalization process carried out by the federal government, has been shown as an effective measure to accommodate Venezuelan immigrants who in the last year have entered the Brazilian territory requesting refuge. The objective of this study is to observe how cooperation between states of the federation, even in obedience to the federal government, is shown as an effective measure to balance the responsibilities of the national State with regard to the reception of immigrants. Specifically, the legal foundations of this migration policy will be analyzed, observing the Brazilian context in relation to Venezuelan immigration and correlating internalization as a process of cooperation among states, similar to the one that is put by Alexander Betts as burden-sharing. In view of this, we understand the need to observe the nuances of the policies of reception applied in Brazil, as well as to elucidate its beneficial points in relation to the imminent “humanitarian crisis”. For the development of this study, the inductive method was used through a documentary, exploratory and theoretical analysis of the situation of the refugees and their national and international protection, correlating with the position of the Brazilian State in the face of the situation of Venezuelan immigrants.

Keywords: Public Policies; Immigration; Venezuelans; Interiorization.

Data de submissão do artigo: Outubro de 2018

Data de aceite do artigo: Setembro de 2020

Introdução

Apesar da existência de um sistema normativo que atua no sentido de proteger as migrações forçadas, os índices continuam altos no que diz respeito a pessoas que se encontram em situação de deslocamento internacional, à procura da proteção estatal em outro território por não poder se valer da proteção de direitos do seu próprio Estado. Contudo, diante da massa de solicitações e procura por proteção, muito Estados acabam por se sobrecarregar administrativamente nos principais aspectos da assistência social, saúde, moradia e trabalho.

A priori, essa dificuldade pode ser encarada como um problema normativo e, conseqüentemente, de políticas públicas, devido à inexistência de uma estrutura adequada para acolher tamanho contingente de pessoas. No entanto, são situações totalmente inesperadas, na qual, ainda que se tenha uma estrutura organizada, o grande fluxo de pessoas de forma imediata pode deixar o sistema protetivo muito vulnerável.

Nesse contexto, Betts (2009), trabalha com a ideia de burden-sharing, ou seja, compartilhamento de encargos como medida adequada para equilibrar a demanda dos Estados frente aos fluxos de migração forçada na órbita internacional. Diante disso, em uma análise comparativa, no segundo semestre do ano de 2017, observou-se que o Estado de Roraima (Estado da federação brasileira) se encontrava sobrecarregado devido ao alto contingente de imigrantes venezuelanos adentrando o território e solicitando refúgio no Brasil.

Diante dos problemas que surgiram devido a esses acontecimentos, problemas que dizem respeito a poucos abrigos, sistema de saúde insuficiente, dentre as demais questões sociais, sempre apontava-se a culpa para os imigrantes, deixando de lado a consciência do dever de hospitalidade, conforme pactuado nas convenções e protocolos internacionais. Nesse sentido, o Governo Federal instituiu políticas públicas de interiorização para distribuir

de forma voluntária imigrantes em outras regiões do país com mais suporte e recursos para acolhimento.

Tal política, comparada à teoria proposta por Betts (2009) de *burden-sharing*, demonstra-se como forma eficaz de tratar as questões que envolvem estados desestruturados para receber um grande fluxo de pessoas e, através do compartilhamento de encargos, torna-se possível um atendimento adequado aos imigrantes, resguardando o reconhecimento dos seus direitos. Assim, questiona-se no presente trabalho como o processo de interiorização tem se mostrado uma medida eficaz para acolher imigrantes e solicitantes de refúgio.

Nessa perspectiva, tem-se como objetivo observar como a cooperação entre estados da federação, através do compartilhamento de encargos, promove um equilíbrio e integração social entre os recém-chegados no território nacional. Especificamente, serão analisados os fundamentos legais dessa política migratória, observando o contexto brasileiro em relação à imigração venezuelana e correlacionando a interiorização como processo de cooperação entre Estados, com moldes semelhantes ao que é colocado por Alexander Betts como “burden-sharing”.

Para o desenvolvimento deste estudo, utilizou-se método documental exploratório, por meio da análise teórica da situação dos refugiados e da sua proteção nacional e internacional, relacionando com o posicionamento do Estado brasileiro. O trabalho foi dividido em quatro partes, sendo as duas primeiras uma breve análise sobre a legislação migratória brasileira, a sua obediência aos princípios de Direitos Humanos e a proteção dos refugiados através de uma normativa nacional e internacional. Em seguida, uma reflexão sobre a conjuntura em que estão inseridos os refugiados no Brasil através da proteção nacional

Nas duas últimas partes, o trabalho debruçou-se a analisar o processo de interiorização adotado no país através da Lei 13.684/18, como política pública de integração para os imigrantes venezuelanos. Nesse aspecto, o trabalho considerou os benefícios

do processo de interiorização a teoria de Betts (2009) *burden-sharing*, que, em suma, caracteriza-se por proteger de forma eficaz os interesses do país de origem em termos de bem-estar social e, também, de promover o devido acolhimento aos imigrantes.

1 A legislação migratória brasileira, direitos humanos e refugiados

Em 2017 o Brasil deu um passo à frente no que diz respeito ao seu posicionamento legal em relação a um dos principais problemas globais contemporâneos: o fluxo migratório em massa. A atuação brasileira consistiu na substituição do antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/80) pela instituição da nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017), o que, de modo geral, impõe novos desafios ao país⁵, abrangendo interesses sociais, nacionais e internacionais.

Mesmo sofrendo vários vetos, a legislação pode ser encarada como um avanço adotado pelo Brasil, visto que a legislação anterior, o Estatuto do Estrangeiro, possuía um teor anacrônico, ou seja, um “aparato jurídico inspirado num regime de exceção, cuja base se assentava na doutrina da segurança nacional”, destoando completamente dos princípios basilares da Constituição Federal de 1988, que dispõem inclusive sobre os Direitos Humanos e as relações internacionais. (OLIVEIRA: 2017; 174).

A nova Lei de Migração, dentre outras inovações, destaca-se por delinear a conceituação, diferenciação e proteção de imigrantes, migrantes e apátridas perante o ordenamento jurídico, como também da proteção do Estado pelas suas organizações institucionais administrativas. Em relação especificamente aos refugiados, não foi necessária a sua regulamentação, considerando que os instrumentos normativos que ratificaram o direito internacional

⁵ Entre as conquistas obtidas com a nova lei destacam-se os dispositivos previstos nos artigos 3º e 4º, mas já no artigo 1º, ao definir as categorias associadas aos diversos tipos de mobilidade, a Lei n. 13.445 cria as categorias imigrante, já com a modulação do tempo de permanência – temporários ou permanentes; emigrante, demonstrando a preocupação com os brasileiros residentes no exterior; visitante, para os casos de curtíssima duração; e estabelece a definição de apátrida, facilitando a acolhida de um número crescente de pessoas que vêm perdendo sua nacionalidade. (OLIVEIRA: 2017; 174).

dos refugiados⁶ no país já se adequam às demandas que envolvem as questões de refúgio.

Nessa conjuntura de preocupação a respeito de graves e iminentes problemas, que coagem Estados a se posicionarem em relação a fluxos migratórios, Estados que fazem parte da antiga Liga das Nações colocaram como prioridade o problema global dos Refugiados. Isto se deu por questões eminentemente políticas e também pela insustentável situação do mundo diante de um assustador número de pessoas fora dos seus países de origem, bem como sem nacionalidade, buscando proteção em outros Estados. (ANDRADE: 2005; 1).

Em se tratando especificamente do instituto do refúgio, é importante observar as variáveis que envolveram mudanças normativas por diversos períodos políticos no Brasil. Compreende-se que “a atuação do Brasil com relação aos refugiados ocorreu de formas diferenciadas nos três períodos mencionados (pós-guerra, ditadura militar e redemocratização), o que se relaciona com o tratamento dos direitos humanos no país”. (MOREIRA: 2008; 419). Celso Lafer (1998), em seus estudos sobre Hannah Arendt e analisando o período pós-guerra e o reconhecimento dos direitos humanos, estabelece uma concepção de “ruptura”, ou seja, uma nova perspectiva sobre o que vem a ser os direitos humanos após os horrores cometidos contra a humanidade, tanto de uma perspectiva nacional, quanto internacional.

Diante desse entendimento, Cançado Trindade (1997), traz uma perspectiva tridimensional, envolvendo a proteção dos refugiados não apenas sob um viés autônomo mas com convergências entre o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional humanitário. Assim, “tais convergências, motivadas em grande parte pelas próprias necessidades de proteção, têm se manifestado nos planos normativo, hermenêutico e operacional, tendendo a fortalecer o grau da proteção devida à pessoa humana”. (CANÇADO TRINDADE: 1997; 174).

⁶ Lei nº 9.474/97, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências; Decreto nº 946/72 promulgou o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados.

Contudo, Barreto (2010) destaca uma problemática intrínseca às questões tanto de migração quanto de refúgio, que diz respeito ao conhecimento que a sociedade tem desses instrumentos normativos. Apesar de reconhecida pela ONU (Organização das Nações Unidas) como instrumentos modernos, abrangentes e generosos, estão muitas vezes fora da pauta de discussão, tanto político-jurídicas quanto acadêmicas. Tal fato pode desencadear graves problemas no espectro social, isto porque a concepção que se tem através dos fluxos migratórios é modulada a uma conveniência midiática.

Nessa perspectiva de legislação elogiada perante a ordem internacional, as boas recomendações envolvem também a estrutura normativa de políticas migratórias gerais no Brasil, e esta é considerada pela comunidade internacional como extremamente avançada e específica⁷. Isto porque o país adota uma estrutura do ordenamento jurídico, mesmo que às vezes criticada, que trata especificamente de várias nuances de problemáticas sociais. Em relação à migração e aos refugiados, além dos instrumentos de ratificação das Convenções e Protocolos internacionais, a legislação interna tem se posicionado inclusive trazendo inovações legislativas para o contexto das migrações.

Ressalta-se, nesse aspecto, que determinadas mudanças nesse escopo advêm da iminência de graves problemas surgidos no território nacional de forma inesperada e que o país, até então, não possuía uma legislação específica, muito menos políticas públicas adequadas para tratar a situação de forma hábil. Nesse interstício de surgimento de novas leis, as políticas em favor desses fluxos migratórios vão se adequando através de instituições de medidas provisórias, resoluções, entre outros atos normativos que, juntamente com os órgãos administrativos estatais, proporcionam amparo aos imigrantes.

⁷ Não se trata apenas de um aporte normativo avançado, mas com instituições administrativas que desempenham um trabalho significativo na questão migratória, como também nas causas urgentes que envolvem as situações de refúgio. "Nesse sentido, a lei nacional é considerada inovadora e avançada, não só por conta desta definição abrangente, mas também por ter criado um órgão colegiado para analisar e julgar os pedidos de refúgio: o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Presidido pelo MJ e vice-presidido pelo MRE, ainda é formado por representantes dos Ministérios do Trabalho, da Saúde, da Educação e do Desporto, do Departamento da Polícia Federal e da sociedade civil (Cáritas/ IMDH), todos com direito a voto. Já o ACNUR tem direito a voz, mas não a voto. Cabe ao Ministro da Justiça proferir a decisão final em matéria de refúgio." (MOREIRA: 2008; 416).

A migração para o território brasileiro é vista de forma mais flexível pelos migrantes e pela comunidade internacional, principalmente pela sua composição populacional diversificada percebido pelos adventos da colonização. Por outro lado, em se tratando de políticas migratórias, é possível visualizar, principalmente no continente europeu⁸, países que enrijecem as suas políticas migratórias para restringir ao máximo a entrada de imigrantes no seu território. Ressalta-se, desta forma, que a instituição dessas políticas envolvem o processo de imigração em gênero, abarcando deslocamentos transnacionais voluntários e forçados.

Nessa conjuntura, não obstante o instituto do refúgio se envolver diretamente com os fluxos migratórios, a mistura de conceitos e aplicação de políticas genéricas para todo e qualquer imigrante acaba ocorrendo numa inobservância das normas internacionais de proteção à pessoa humana, aos imigrantes e também aos refugiados. Isso porque para cada modalidade de migração há peculiaridades a serem consideradas que mudam de forma significativa a essência de cada instituto, seja daqueles reconhecidos pelas normas internacionais⁹, ou não.

A discussão sobre políticas e legislação migratória destaca-se de maneira crítica em relação às políticas adotadas pelos países, que geralmente são medidas tomadas de maneira abrupta diante de um iminente fluxo, diante do qual, as instituições contemporâneas a esses eventos não conseguem administrar adequadamente tal situação. Nesse contexto, encara-se como um problema muito grande os posicionamentos imediatos das autoridades políticas

8 Tal situação pode ser vista também de uma perspectiva utilitarista que “demonstra de forma evidente a experiência de outros países, quando os imigrantes e os refugiados são tratados apenas como “hóspedes” ou como mera “força de trabalho” desencadeiam-se conflitos que colocam seriamente em risco a coesão social do país. A acolhida a imigrantes e refugiados deve ser interpretada, imprescindivelmente, como inserção efetiva para compartilhar a caminhada histórica da população residente no país receptor”. (MILESI; MARINUCCI: 2017; 40).

9 Na discussão entre a conceituação e pressupostos de concessão de refúgio, ainda não há uma compreensão pacífica sobre determinadas modalidades de refúgio, expressos socialmente, mas que padecem de normatização no Direito Internacional, tais como Refugiados Sociais e Refugiados Ambientais.

em relação a grandes fluxos migratórios, porém sem compreender todas as nuances da situação.¹⁰

No debate que se trava em relação à mídia e ao posicionamento político, “tem-se observado pouco interesse sobre os fatos que fundamentam esse deslocamento”, ou seja, um descaso total em relação à existência de todo um sistema normativo de proteção à pessoa em situação de refúgio. Há uma tendência de se tratar a questão de modo genérico, a partir de expressões como “guerra civil” ou “conflito étnico”. (TEIXEIRA;ZACKESKI: 2017; 169).

Os posicionamento contra os imigrantes são realizados, geralmente, através das autoridades políticas, principalmente por tentar demonstrar uma atuação no âmbito social, atendendo às suas demandas através dos discursos populistas¹¹. Por outro lado, não conseguem tratar de forma adequada o problema, e nessa compreensão de problemas advindos de questões migratórias, reiteira-se a forma que os países se posicionam de forma imediata a crises existentes envolvendo o fluxo migratório. No caso do Brasil, o país possui dois exemplos recentes de casos que requeram instituições legais prévias para lidar com situações nesse sentido, e que só vieram a existir de forma provisória e foram posteriormente aprimorada, após a incidência de um caos em determinadas regiões do país.

Assim, deve se observar a maneira precipitada que, por vezes, certas políticas migratórias¹² são colocadas, devido à ausência de estudos adequados sobre as reais situações e necessidades enfrentadas pelos imigrantes. Conforme é bem categorizado por

10 Ocorre que, a partir dos anos 1980, a questão migratória voltou a ter alguma relevância na agenda política e social brasileira. Entre outros aspectos, destacam-se: a emergência, naquela década, da emigração internacional, pois brasileiros passaram a viver no exterior em situação de vulnerabilidade e não vislumbravam as mínimas condições que favorecessem uma possível reinserção no país, como, por exemplo, aspectos relacionados à obtenção de trabalho e à cobertura da previdência social; a entrada irregular de trabalhadores e suas famílias que vieram, sobretudo, da Bolívia e Paraguai; e a chegada massiva de haitianos e africanos no início dos anos 2010. Tudo isso escapava ao controle do governo brasileiro e requeria uma tomada de posição, dado que o aparato legal não conseguia dar conta de enfrentar todas essas situações. (OLIVEIRA: 2017; p. 172).

11 Governadora de Roraima vai ao STF para fechar fronteira com a Venezuela. Suely Campos entrou com ação na Suprema Corte cobrando também repasses financeiros da União. Governo federal e especialistas criticam ideia de fechar fronteira. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/04/13/interna-brasil,673505/roraima-pede-ao-stf-que-determine-fechamento-da-fronteira-com-a-venezu.shtml>. Acesso em: 22 jul. 2018.

12 Roberto Marinucci (2012) esclarece devidamente o conteúdo semântico do termo “políticas migratórias”. “Esta expressão é utilizada para decisões políticas relacionadas a duas questões diferentes: por um lado, as orientações para a admissão de estrangeiros no território: quantos e quais imigrantes são acolhidos, com quais características e requisitos. Estas são as políticas de admissão ou políticas de imigração. Por outro lado, há as decisões políticas referentes aos imigrantes já residentes no território: regulamentação dos deveres e direitos desses estrangeiros, as políticas de incorporação e obtenção da naturalização. Estas podem ser chamadas de políticas de integração e naturalização”.

Milesi e Marinucci (2017), há que se pensar adequadamente sobre as políticas instituídas, tendo em vista que não se trata apenas de como receber o imigrante, mas como, através desse recebimento, se dará a formação de uma nova sociedade. (MILESI; MARINUCCI: 2017; 40).

A instituição de políticas migratórias adequadas ao perfil do imigrante, da situação do seu país de origem e da situação do país de acolhimento viabiliza um acolhimento eficaz e reduz a incidência de problemas inevitáveis que advém em qualquer circunstância de fluxo migratório em massa. A atuação brasileira não está livre de crítica e precisa melhorar em vários aspectos, porém, destaca-se no seu posicionamento que, ao invés de acatar propostas relacionadas a enrijecimento de políticas migratórias e fechamento de fronteiras, tem se empenhado na defesa dos Direitos Humanos e no devido acolhimento aos imigrantes recém-chegados no território.

2 Imigrantes venezuelanos no Brasil: políticas migratórias e acolhimento

O Governo Federal tem se manifestado positivamente em relação à imigração venezuelana, que tem incidido principalmente no Estado de Roraima, via terrestre, desde o ano de 2017. O Estado encontra-se em situação geográfica fronteiriça com território venezuelano, fazendo com que a maior parte dos solicitantes de refúgio adentre esta região, gerando um grande quantitativo de imigrantes na área. Devido a isso, o Estado brasileiro, através do Governo Federal, precisou canalizar suas atenções para instituir políticas adequadas, tanto em benefício da sociedade roraimense, como também dos imigrantes venezuelanos.

A Casa Civil emitiu Relatório em maio/2018¹³ dispondo sobre a atuação do Governo Federal através de Ações de Assistência emer-

13 Governo Federal - Casa Civil - Assistência Emergencial aos Imigrantes Venezuelanos - Apresentação Natália Marcassa Casa Civil. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/assistencia-emergencial-aos-imigrantes-venezuelanos-cc.pdf/view>. Acesso em: 22 jul. 2018

gencial em favor dos imigrantes. Segundo esse documento, até o mês de maio haviam 27.317 solicitações de refúgio incluídos no sistema. Desse número estaria fora o quantitativo de solicitantes de refúgio não incluídos no sistema (1.885 pessoas) e agendados para atendimento (9.978 pessoas).

Destaca o relatório os impactos sociais desse alto índice de pessoas adentrando no território brasileiro, “ampliando a demanda local por assistência social, saúde e segurança, alterado a rotina das cidades e de suas populações”. (BRASIL:2018; 5). Tal situação envolve também as condições na qual os solicitantes de refúgio adentram o território brasileiro. Atesta o relatório que 72,7% da população do país perdeu, em média, 8,7 quilos no último ano e 15% das crianças estão abaixo da faixa de peso ideal. Além disso, há uma alta incidência de doenças endêmicas na Venezuela, trazendo para o Estado brasileiro a preocupação de se atentar ao risco de propagação de doenças, tanto entre os venezuelanos quanto entre os brasileiros. (BRASIL: 2018; 6)

A chamada “federalização da questão migratória” se deu através de adoção de medidas provisórias, decretos e resoluções para atender às novas demandas. A Medida Provisória nº 820 e 823, além de reconhecer a crise humanitária emergencial no Estado de Roraima, criou o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), abrindo crédito extraordinário de 190 milhões para o Ministério da Defesa atuar nas atividades exercidas através das medidas de assistência emergencial aos imigrantes.

O Decreto nº 9.2286 e o Decreto nº 9.285 definiram as competências do CFAE e reiteraram o reconhecimento da situação de vulnerabilidade do Estado de Roraima devido ao intenso fluxo migratório na região. Na prática, esse reconhecimento é necessário para que seja justificado o empenho de investimentos orçamentários e para que possa contar com a ajuda de organizações não governamentais para auxiliar o trabalho de acolhimento e atendimento dos solicitantes de refúgio. (BRASIL: 2018; 7)

Através de 4 Resoluções foi estabelecido o Coordenador Geraldo Eduardo Pazuello como Coordenador Operacional no território do Estado de Roraima e instituídos subcomitês para tratar de 3 tipos de atendimento aos imigrantes venezuelanos: 1) Interiorização dos Imigrantes; 2) Identificação e triagem dos Imigrantes; 3) Ações de Saúde aos imigrantes. Nesse aspecto, os comitês atendem a tríade de urgência no que diz respeito ao acolhimento aos venezuelanos. Em primeiro lugar a política de interiorização dos imigrantes, que faz parte de um compartilhamento de responsabilidades entre os Estados da Federação, a fim de fazer com que o Estado de Roraima não seja sobrecarregado com o intenso fluxo de pessoas solicitando acolhimento. A identificação e triagem dos imigrantes é essencial para compreender o perfil de cada solicitante e estipular melhores políticas de acolhimento e inserção na sociedade. Quanto às ações de Saúde, como já foi dito em linhas anteriores, os imigrantes já chegam ao território com problemas de saúde e com condições fragilizadas devido à situação local, como também com abalos físicos sofridos durante o percurso. Assim, as demandas em termos de acesso a tratamentos ambulatoriais requerem atenção redobrada. (BRASIL: 2018; 9)

Nesse aspecto, o Relatório da Casa Civil contempla as Ações Federais de Assistência Emergencial aos imigrantes venezuelanos na tríade de ordenamento de fronteira, acolhida dos imigrantes e interiorização. Destaca-se nesses três aspectos a chamada “Estratégia de Interiorização”, que têm como objetivo “oferecer maiores oportunidades de inserção socioeconômica aos imigrantes venezuelanos e diminuir a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima”. (BRASIL: 2018; 16).

O Processo de interiorização é coordenado pelo Subcomitê Federal de interiorização, apoiado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), em cooperação com o Ministério das Relações Exteriores.

Na estratégia de interiorização, totalizaram até maio/2018 527 imigrantes interiorizados nas Regiões de Cuiabá, Manaus e São Paulo. Nessas regiões foram realizados Seminários de Sensibilização do Empresariado Brasileiro para contratação de imigrantes. Tal medida se mostrou bastante inovadora e prospectiva, tendo em vista que teve como objetivo principal tirar dúvidas sobre a nova Lei de Migração, legislação trabalhista e apresentação de casos de sucesso de imigrantes empregados. Assim, através da informação sobre as reais situações e condições dos imigrantes, desmistificam-se conceitos e muda-se aos poucos o cenário social através de oportunidades de inserção.

3. Política migratória de interiorização e a Lei 13.684/2018

A migração forçada é, em face de graves crises políticas e humanitárias globais, tema de discussão das políticas públicas de diversos países. Se alguns Estados tendem a assumir uma postura mais rígida com relação ao controle de suas fronteiras, outros são responsáveis por receber esses deslocados. É nesse contexto que o Brasil tem atualmente se posicionado como país acolhedor de pessoas que necessitam de asilo, refúgio ou concessão de algum visto para permanência no país sob fundamento de crise humanitária. Nesse sentido, é válido destacar a vinda de venezuelanos que buscam uma morada com o intuito de se verem livres de graves violações de direitos humanos que sofrem em seu país de origem.

Assim, levando-se em consideração o aumento do fluxo migratório para o Brasil e o crescente número de solicitações de refúgio, o Conselho Nacional de Imigração editou a Resolução Normativa nº 126 em 2017 com o intuito de facilitar a regularização dos imigrantes venezuelanos que não preenchem os requisitos para a concessão de refúgio e que estariam em situação de ilegalidade.

Tal documento, em síntese, previu que poderia ser concedida residência temporária ao estrangeiro que tivesse ingressado em

território nacional por até dois anos, com os requisitos de que esse não atendesse às condições para o refúgio ou não se aplicasse o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, apresentando-se para fazer tal solicitação em alguma unidade da Polícia Federal.

Conforme informa o UNHCR (2018), desde 2016 a Polícia Federal brasileira registrou a entrada de 183,397 venezuelanos no país, especialmente pelas fronteiras de Roraima. Já em relação ao ano de 2018, no que diz respeito à interiorização dos imigrantes, consta que até o dia 15 de junho de 2018 cerca de 527 venezuelanos foram levados para as cidades de Manaus, São Paulo e Cuiabá, num processo de interiorização, segundo dados das Nações Unidas (2018).

A interiorização é uma política pública cujo escopo é fornecer uma proteção adequada aos refugiados que entram no país. Muito embora faça parte de uma estratégia estatal, verifica-se que em grande medida ela vem sendo realizada no mundo de modo geral e no Brasil, de modo específico, pela atuação de ONGs e entidades da sociedade civil.

Na experiência brasileira, a interiorização é medida fundamental sobretudo ao se considerar que os Estados e municípios que recebem imigrantes muitas vezes não têm estrutura para recebê-los. Em Roraima, por exemplo, diversos são os conflitos por emprego, ensino, alimentação e saúde pública gerados em face da percepção que a população local tem de que os migrantes são pessoas que vão tirar suas oportunidades. Além disso, a falta de estrutura para recepção tem colocado essas pessoas em situação de vulnerabilidade, muitas vezes sujeitas a recrutamento por facções criminosas e sujeitas a praticarem atividades ilícitas, o que gera na sociedade local um estado de alerta.

Assim, é nesse contexto e com o fito de reforçar o compromisso constitucional segundo o qual a República Federativa do Brasil reger-se-á em suas relações internacionais pela prevalência dos direitos humanos e pela concessão de asilo político, é que em 21 de

junho de 2018 foi aprovada a lei 13.684, que dispõe a respeito de medidas de assistência emergencial para acolhimento de pessoas que se encontrem em situação de vulnerabilidade por motivos de crise humanitária envolvendo fluxo migratório.

Tal lei faz parte de um conjunto de medidas que tem ampla defesa no âmbito do direito comparado e internacional e é parte do conjunto legal brasileiro de proteção a migrantes forçados, tida por diversos especialistas como uma das mais avançadas legislações do mundo.

Assim, frente à situação de calamidade vivenciada por Roraima e que também assolava o Acre e em face de suas insuficiências econômicas e estruturais, a lei consagrou, dentre outras medidas, a possibilidade de mobilidade, contemplados a distribuição e a interiorização no território nacional, o repatriamento e o reassentamento de tais pessoas (art. 5º, X). Além disso, trouxe importantes definições no que diz respeito a quais pessoas tais medidas se aplicariam. Vale destacar a situação de vulnerabilidade em decorrência de crise humanitária.

Por situação de vulnerabilidade deve-se entender a “condição emergencial e urgente que evidencie a fragilidade da pessoa no âmbito da proteção social, decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária” (art. 3º, I). Percebe-se que se encaixam nessa situação as pessoas cujo acesso a bens essenciais à sobrevivência esteja comprometido, tendo-se a saúde e alimentação como exemplos.

Já por crise humanitária, tem-se que essa se constitui pela situação em que haja uma grave ou iminente instabilidade institucional, em que haja, por exemplo, conflitos armados, calamidades de grandes proporções, desastres ambientais ou grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que sejam causa do fluxo migratório desordenado em direção à região do território nacional, conforme dicção interpretada do art. 3º, III, da referida lei.

Apesar de a interiorização ser costumeiramente considerada como processo voluntário de assistência e integração de migrantes, até porque envolve entidades da sociedade civil e ONGS, a partir da novel lei é de se observar que tal processo passa a ter caráter mais vinculativo na elaboração de políticas públicas do Estado.

No mesmo sentido é a disposição do art. 4º que explicita que as medidas de assistência emergencial se darão como um “instrumento de cooperação federativa, no qual serão estabelecidas as responsabilidades dos entes federativos envolvidos”. Vê-se, desse modo, que para uma efetiva atuação no regime de proteção às migrações forçadas é necessário o compartilhamento de responsabilidades.

Percebe-se, assim, que a interiorização dos migrantes é medida que se mostra louvável não só por promover a integração dos indivíduos frente à sociedade local, mas também como medida necessária diante da chegada de número acintoso de migrantes em uma mesma região, como é o caso do estado de Roraima. Desse modo, não se trata apenas de receber, mas de garantir dignidade, algo que não seria possível sem o processo de interiorização, tendo em vista as limitações estruturais e financeiras desse estado.

4 *Burden-sharing* nacional: instrumento para efetivação das políticas para migração forçada

Regimes são um conjunto de regras e princípios de tomadas de decisões nos quais as expectativas dos atores são definidas em determinado tema com o propósito de facilitar acordos (KRASNER: 2012). É em torno dessas expectativas de convergência de interesses que surge o regime de proteção aos refugiados que se consolida convencionalmente em 1951 com o Estatuto dos Refugiados com o intuito de proteger os europeus por causa das mazelas vividas

na Europa sob a égide de regimes totalitários e com os horrores das guerras mundiais.¹⁴

No entanto, percebe-se que a questão dos refugiados não se resumiu àquele período, tornando-se, cada vez mais, necessário pensar em soluções para esses deslocados forçados. Sabe-se que o regime de proteção aos refugiados em nível global se constitui de diversas assimetrias, principalmente no que diz respeito às relações de poder. Assim, os Estados que estão mais próximos às regiões de conflitos tendem a receber mais do que os que estão afastados.

Mahlke (2014) ensina que o direito internacional para proteção aos refugiados passa por três fundamentos que necessitam ser implementados a fim de que adquiram a lograda efetividade. São eles a consolidação de normas de proteção com interpretação uniforme com o intuito de criar coesão, a cooperação internacional por meio de regimes e compliance desses estados para com o regime. Apesar de a autora referir-se especialmente ao caso dos refugiados, pensa-se que tal classificação é apta para lidar com as questões relacionadas à migração forçada de um modo geral, como é o caso dos venezuelanos que vêm buscar abrigo no Brasil.

Ante tais pressupostos, nesse momento, analisar-se-á especificamente o ponto que avalia como o comprometimento dos Estados se dá no regime de proteção às migrações forçadas e como o *burden-sharing* pode contribuir especificamente para a formação de políticas públicas e promoção de iniciativas da sociedade civil para lidar com tal questão.

Antes mesmo de se apontar o ponto de congruência que permite dizer se o regime de proteção aos migrantes forçados pode ser analisado a partir de um aporte do regime de refugiados, faz-se necessário discutir o que se entende por *burden-sharing*.

14 Conforme Betts (2009; 9): "In creating a refugee regime, states were not acting purely altruistically. Rather, they were creating a regime to meet their interests through collective action. The *Travaux Préparatoires* for the 1951 Convention on the Status of Refugees reveal that the negotiating states had a dual concern that guided their negotiation of the regime. First, they were concerned with international order. Ensuring that European refugees were afforded protection and promptly reintegrated within states was seen as a means of contributing to stability and security in Europe (Lauterpacht and Bethlehem: 2003; 136). Second, they were concerned with justice. There was widespread acknowledgment of the significant and unprecedented human consequences of the Second World War, and establishing a refugee regime was seen as a way of promoting values of human rights within the context of the emerging United Nations system. A refugee regime, it was believed, would ensure that all states made a collective contribution to overcoming a common problem."

Tal expressão origina-se a partir das reflexões de Betts (2009), que entende que os Estados podem contribuir para o regime de refugiados a partir do asilo e do compartilhamento de responsabilidades ou onerações e do asilo. Tal compartilhamento se daria financeiramente ou através do reassentamento.

Betts (2009), analisando o regime de proteção aos refugiados, percebe que, para que o compartilhamento de responsabilidades se revele efetivo, é preciso que haja um regime de persuasão construído a partir dos Estados, do ACNUR e da sociedade civil. No entanto, analisando especificamente a atuação do ACNUR, a partir dos estudos de Loescher, Betts e Milner (2008), reconhece-se que, quando o espírito de altruísmo é invocado como razão para a cooperação, essa não surte efeitos positivos para construção do regime.¹⁵

Assim, entende o autor que, diante da situação que se vive, com uma configuração global marcada pela assimetria de poder em que os Estados do norte global estão, muitas vezes, afastados das regiões que necessitam proteger refugiados e, por isso, sentem-se menos pressionados a contribuir com o regime global, é preciso apontar vantagens para que esses países passem a inserir-se na corresponsabilização por essa questão (BETTS: 2009; 21-22).

O autor explicita ainda que devem estar presentes dois requisitos: as condições de agência e as estruturais. Por essas últimas condições deve-se entender que tem de haver uma relação estrutural entre a proteção de refugiados e as outras áreas problemáticas. Um ator não pode somente induzir à ação de um estado em uma área de questão apelando para seus interesses em outra área de problema. Para que essa estruturação seja eficaz, deve haver uma relação estrutural entre as duas áreas de problema,

15 No original: " Whichever position we take in this debate, it is clear that, over time, persuasion based on moral authority has become ever less viable and UNHCR has relied ever more on its ability to appeal to and meet the interests of powerful states to ensure a commitment to refugee protection (Loescher, Betts, and Milner 2008)"(BETTS: 2009; 11).

ou seja, eles devem estar conectados por estruturas ideacionais, institucionais ou materiais.¹⁶

Já em relação às condições de agência, o autor aponta que essas geralmente são desempenhadas pelo ACNUR, que deve reconhecer e comunicar efetivamente a existência desses relacionamentos estruturais com os estados participantes ou efetuar uma mudança nesses relacionamentos. A partir desses pressupostos, pode-se observar que esse órgão tem sido capaz de alterar, desenhar e comunicar esses vínculos substantivos por meio, por exemplo, de seu papel epistêmico, seu desenho institucional, argumentação ou fornecimento de informações.¹⁷

Isto posto, pode-se inferir que a prática do compartilhamento de responsabilidades não pode apenas ser feito apenas a partir de um escopo da política internacional e da governança global, mas também o ponto de vista interno dos Estados. Nesse ponto, é que se revela adequada a transposição dos pressupostos do regime para os refugiados também para o regime de proteção de migrações forçadas.

Especialmente no Brasil, cuja dimensão é continental, e cujo fluxo de imigrante é menor do que de emigrantes, e em que a Constituição da República institui diversos princípios estruturantes de suas relações internacionais, como a prevalência dos direitos humanos e a cooperação entre os povos, e com o advento da lei 13.684/2018, o compartilhamento de responsabilidades é perfeitamente compatível com a estrutura normativa.

Outro fator que leva à conclusão de que o sistema desenvolvido por Betts (2009) para os refugiados também se aplica aos migrantes forçados de maneira análoga é o fato de existir um vácuo normativo em nível internacional sobre outras condições

16 No original: "That is, for UNHCR to successfully appeal to the interests of a state in another issue area, first, the proper structural conditions must be in place; in other words, there has to be a structural relationship between refugee protection, on the one hand, and the other issue areas, on the other. An actor cannot simply induce action by a state in one issue area by appealing to its interests in another issue area. For the linkage to be effective, there must be a structural relationship between the two issue areas; they must be connected by ideational, institutional, or material structures" (BETTS: 2009; 22).

17 No original: "Second, there must be the appropriate agency conditions; that is, just having the proper structural conditions is not enough—UNHCR also has to play an active role. Often the structural relationships are ambiguous or go unrecognized; UNHCR must either recognize and effectively communicate the existence of these structural relationships to the participating states or effect a change in these relationships. UNHCR has been able to alter, draw on, and communicate these substantive linkages through, for example, its epistemic role, its institutional design, argumentation, or the provision of information" (BETTS: 2009; 22).

que parte da doutrina atribui como refúgio, como é o caso dos “refugiados ambientais”. Nesse intuito é que veio por bem-estar previsto na lei 13.684/2018 a concessão de visto humanitário em outras condições não abarcadas pelo conceito clássico de refúgio.

A partir disso, observa-se que o processo de interiorização pode advir da comunicação entre Estados, com suas redes de proteção construídas pela sociedade civil e também através da cooperação entre os entes federativos. Outrossim, o compartilhamento de responsabilidades também advém de iniciativas que possibilitam aos migrantes o exercício de seus direitos fundamentais, tais como saúde, educação e trabalho.

Por fim, o compartilhamento de responsabilidades, especialmente no processo de interiorização de migrantes forçados, como é o caso dos venezuelanos, contribui também para integração encarada como uma via de mão dupla (MOREIRA: 2014; 89). Não só a adaptação da sociedade receptora, mas também do imigrante a essa nova realidade que passa a viver. Tal interiorização afasta a percepção da sociedade que está na zona de fronteiras que, inicialmente vê o estrangeiro com certa aversão e, a partir do reassentamento e de práticas de compartilhamento de responsabilidades, podem o enxergar como um indivíduo que pode se integrar àquela sociedade.

Considerações finais

Este trabalho incursionou na discussão sobre a migração forçada no Brasil levando em consideração o caso dos venezuelanos que a cada dia chegam no território nacional. Através de análise exploratória e documental, buscou-se estabelecer como hipótese uma possível relação entre o regime de proteção ao direito dos refugiados e a questão das migrações forçadas, especificamente no que diz respeito ao conceito de burden-sharing e sua relação com as novidades normativas brasileiras. Em um primeiro momento, introduziu-se a discussão sobre direitos humanos, refugiados e

migração forçada frente à análise evolutiva da legislação brasileira. Percebeu-se que a nova lei de migração veio a superar uma herança autoritária da legislação anterior, que era fundada na doutrina da “segurança nacional”, que encarava o estrangeiro como um “suspeito” e, ainda, estabeleceu o posicionamento brasileiro mais inclinado à inclusão do migrante.

Em seguida, dissertou-se sobre o contexto de aumento das migrações venezuelanas para o Brasil, bem como o posicionamento nacional do governo que, inclusive, tem concedido a esses estrangeiros vistos e construído uma série de políticas de assistência para lidar com a questão dos venezuelanos, como a integração e interiorização dessas pessoas. Pode-se perceber, através da análise dos relatórios, o esforço brasileiro no ordenamento das fronteiras e das cidades que nela se encontram, acolhida dos imigrantes e interiorização dos mesmos para outras cidades do Brasil.

No terceiro momento foi analisada a política migratória brasileira, especialmente concentrando-se nas novidades trazidas pela lei 13.684/2018, com seus institutos que em muito se aplicam para lidar com a situação dos venezuelanos que entram no Brasil. Percebe-se que tal legislação veio não só para promover a integração dos indivíduos frente à sociedade local, mas também como medida necessária diante da chegada de número acintoso de migrantes. Desse modo, não se preocupou apenas com a recepção, mas com garantia de dignidade.

Por fim, o estudo fez uma análise do conceito de *burden-sharing*, desenvolvido por Betts (2009), e argumentou que apesar das características que distinguem os refugiados e os migrantes forçados, seria possível a implementação de tal conceito para a formulação de políticas públicas e iniciativas da sociedade civil para os migrantes forçados, como é o caso dos venezuelanos. Tal conclusão advém da necessidade de cooperação entre os Estados da nação que tem assimetrias econômicas, sociais e culturais e da existência de pessoas que não são propriamente refugiadas por causa da restrição desse conceito, mas que se encontram situação em muito semelhante, como se refugiados o fossem.

Assim, tem-se que a partir da federalização da questão dos imigrantes venezuelanos e o advento da lei 13.684/2018, que estimula medidas de compartilhamento de responsabilidades com a integração e interiorização dos migrantes, é perfeitamente possível se falar num *burden-sharing* nacional.

Referências

- ANDRADE, José H. Fischel de. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). In: **Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos Brazil-Argentina Relations: an analysis of advances and retreats**, v. 48, n. 1, p. 60-96, 2005.
- BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio. In: **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Luiz Paulo Ferreira Barreto (org.) 1ª. Ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.
- BETTS, Alexander. **Protection by persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime**. New York: Cornell University, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jul. 2018.
- _____. **Decreto nº 70.946, de 7 de Agosto de 1972**. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm. Acesso em: 06 ago. 2020.
- _____. **Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13684.htm. Acesso em: 22 jul. 2018.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Assistência Emergencial aos Imigrantes Venezuelanos**. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/assistencia-emergencial-aos-imigrantes-venezuelanos-cc.pdf/view>. Acesso em: 22 jul. 2018.

_____. **Conselho Nacional de Imigração. Resolução normativa nº 126**, de 3 de março de 2017. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2018.

CORREIO BRAZILIENSE. Brasília: Diários Associados (DA), [2018] Diário. **Governadora de Roraima vai ao STF para fechar fronteira com a Venezuela**. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/04/13/interna-brasil,673505/roraima-pede-ao-stf-que-determine-fechamento-da-fronteira-com-a-venezu.shtml>. Acesso em: 22 jul. 2018.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, 2012.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

MAHLKE, Helisane. Desafios à Consolidação do Sistema Internacional de Proteção aos Refugiados. In: 12º Congresso Brasileiro de Direito Internacional, 2014, Salvador. **Anais do 12º Congresso Brasileiro de Direito Internacional, 2014**.

MARINUCCI, R. **Paradigmas de políticas migratórias e o Brasil**. Brasília: CSEM, maio de, 2012.

MILESI, Rosita; MARINUCCI, Roberto. Apontamentos sobre Migrações e Refúgio no Contexto Internacional e Nacional. In:

Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97. JUBILUT; GODOY (Orgs.). São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 27- 40

MOREIRA, Julia Bertino. Direitos Humanos e Refugiados no Brasil. Políticas a partir de 1997. **REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 16, n. 31, p. 412-421, 2008.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **ONU Brasil apoia nova interiorização de cidadãos venezuelanos para Cuiabá.** 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-brasil-apoia-nova-interiorizacao-de-cidadaos-venezuelanos-para-cuiaba/>. Acesso em: 21 jul. 2018.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Rev. bras. estud. popul.**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 171-179, Abr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 jul. 2018.

TEIXEIRA, Gabriel Haddad, ZACKESKI, Cristina Maria. **O refúgio que você pode ver:** uma análise do discurso da mídia brasileira sobre o refúgio. **INTERIN**, v. 22, jan/jun 2017.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, n. 1, p. 167-177, 1997.

UNHCR. **Venezuela Situation:** responding to the needs of people displaced from Venezuela. 2018. Disponível em: <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/unhcr%20venezuela%20situation%202018%20supplementary%20appeal.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2018.