



AEDOS

Revista do corpo discente
do PPG-História da UFRGS

Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual

Rosita Milesi¹

Paula Coury²

Julia Rovero³

Resumo: A Venezuela vem enfrentando uma grave crise política, econômica e humanitária que tem forçado milhares de venezuelanos a se deslocarem para outros países, entre os quais o Brasil. O estado de Roraima tem sido a principal porta de entrada e também o local onde muitos permanecem. Diante deste fluxo migratório, tem crescido entre as autoridades roraimenses o recurso à retórica xenófoba, algo que se expressa, por exemplo, na Ação Civil Originária 3121, na qual o governo de Roraima solicita que o Supremo Tribunal Federal (STF) determine que a União assuma efetivamente o controle policial e sanitário na entrada dos migrantes no Brasil, inclusive com o fechamento temporário da fronteira com a Venezuela. Este artigo analisa a narrativa que permeia a Ação e procura demonstrar como o recurso a essa retórica discriminatória atende a interesses políticos de grupos específicos, agravando ainda mais a vulnerabilidade dos migrantes e dificultando sobremaneira sua integração.

Palavras-chave: Migração venezuelana; xenofobia; Roraima.

Abstract: Venezuela has been facing a serious political, economic and humanitarian crisis that has forced thousands of Venezuelans to displace to other countries, including Brazil. The state of Roraima has been the main point of entrance and also the place where many remain. In this context, there has been increasing use of xenophobic rhetoric by local authorities, which is expressed, for instance, in the *Ação Civil Originária* 3121, in which the government of Roraima requests that the Federal Supreme Court (STF) determines that the Union effectively assumes security and sanitary control of migrants entering Brazil, including the temporary closure of the border with Venezuela. This article analyzes the narrative that permeates the Action and seeks to demonstrate how the use of this discriminatory rhetoric serves the political interests of specific groups, further aggravating the vulnerability of migrants and making their integration substantially difficult.

Key words: Venezuelan migration; xenophobia; Roraima

A Venezuela está passando por uma forte crise econômica e política que tem sido reconhecida pela comunidade internacional como uma crise humanitária. De acordo com a

¹ Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Irmã Scalabriniana, advogada, observadora no Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e consultora no Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

² Assistente de Integração no Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e mestre em Segurança Internacional e Direitos Humanos pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po).

³ Auxiliar Administrativa no Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e bacharela em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

Resolução 2/18 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a situação é nitidamente grave (CIDH, 2018). Os venezuelanos vêm experimentando uma generalizada ausência de proteção do Estado e violação dos seus direitos fundamentais. Faltam alimentos, remédios e atendimento de saúde. A hiperinflação diminui drasticamente o poder de compra da população. Conforme o Relatório 2017/2018 da Anistia Internacional, em dezembro de 2017, a cesta básica para uma família de cinco pessoas custava 60 vezes mais do que o salário mínimo (ANISTIA INTERNACIONAL, 2018, p.252). Também a violência cresce, seja na forma de furtos advindos do desespero da população faminta ou de protestos duramente reprimidos pelas forças policiais.

Em decorrência, milhares de venezuelanos estão deixando seu país para buscar proteção em outros Estados. Dados da Organização Internacional para Migrações (OIM) mostram que o número de nacionais venezuelanos no exterior subiu de 700.000 para mais de 1.600.000 entre 2015 e 2017, sendo Colômbia, Estados Unidos e Espanha os principais destinos (IOM, 2018, p.2). Retrato dessa realidade são as estimativas de que vivem na Colômbia cerca de 600.000 venezuelanos (UNHCR, 2018a) e de que, segundo dados recentes, 4.000 entram naquele país todos os dias – dos quais metade permanece em território colombiano e metade se dirige ao Equador (UNHCR, 2018b).

Desde 2016, o Brasil também tem sido um país de destino e trânsito para os venezuelanos. De acordo com os números informados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e pelo governo brasileiro, 32.744 venezuelanos solicitaram refúgio no país e outros 27.804 obtiveram autorização de residência por vias alternativas ao sistema de refúgio⁴, totalizando mais de 60.000 pessoas registradas pelas autoridades migratórias brasileiras até maio de 2018 (UNHCR, 2018c).

Apesar de ser um número expressivo de migrantes em um curto período de tempo, não é algo que o País não tenha capacidade de acolher e integrar. O maior desafio, na verdade, é a região pela qual chegam: a grande maioria – cerca de 40.000 pessoas – entrou pelo estado de Roraima, que compartilha uma fronteira com a Venezuela (SPLINDLER, 2018). Para muitos,

⁴Buscando oferecer uma alternativa de regularização migratória aos milhares de venezuelanos que têm chegado ao Brasil desde 2016, em março de 2017 o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) aprovou a Resolução Normativa nº 126 que previa a possibilidade de concessão de residência temporária a nacionais de países fronteiriços que não fossem ainda contemplados pelo Acordo de Residência do Mercosul. Tal Resolução expirou em março de 2018, vindo a ser substituída pela Portaria Interministerial Nº 9, de 14 de março de 2018. É importante destacar que, apesar de ter sido pensada como resposta ao atual fluxo de venezuelanos, esta Portaria tem como finalidade “atender a interesses da política migratória nacional” (conforme estabelecido no Art. 34, inciso III, do Decreto Nº 9.199/2017, que regulamenta a Lei de Migração - Lei 13.445/2017). Não se trata, portanto, de uma residência baseada na “acolhida humanitária” (como prevista no Art. 36 do Decreto supracitado, ou no Art.14, inciso I, alínea c da Lei 13.445/2017).

Roraima é apenas a “porta de entrada” e local de trânsito até que consigam seguir viagem para outros estados brasileiros ou, mesmo, para os países do Cone Sul, principalmente Chile e Argentina.

Não existem registros oficiais deste movimento, porém, trata-se de um fluxo notável. Segundo informações prestadas por companhias aéreas que atuam em Boa Vista, apenas em março de 2018, cerca de 700 venezuelanos deixaram a cidade em voos com destino às regiões Sudeste e Sul. Ademais, os atendimentos realizados por instituições que apoiam imigrantes em diversos locais do Brasil também indicam a utilização de rotas terrestres e hidroviárias, passando por Manaus-AM e Belém-PA, configurando iniciativas espontâneas de interiorização e dispersão do fluxo migratório no território nacional.

Ainda assim, milhares de venezuelanos permanecem em Roraima, principalmente na capital Boa Vista, mas também em outros municípios, como Pacaraima, Amajari, Mucajaí, Alto Alegre e Rorainópolis. Muitos o fazem por preferirem permanecer próximos à fronteira, retornando com frequência à Venezuela para levar ajuda a familiares e amigos que continuam no país, principalmente na forma de alimentos e medicamentos. Porém, na grande maioria dos casos, a permanência também pode ser explicada pelo custo elevado do deslocamento para outros locais do Brasil.

Sendo Roraima o estado brasileiro com menor população (aproximadamente 500 mil habitantes) e menor participação no Produto Interno Bruto (PIB) nacional (ITAÚ, 2018, p.3), em 2017 tornou-se evidente a falta de condições locais para acolher, abrigar e oferecer alternativas de trabalho a um contingente tão grande de pessoas. Trata-se, portanto, de uma situação bastante desafiadora, especialmente porque muitos dos imigrantes estão em situação extremamente vulnerável e a capacidade das autoridades locais de fornecer respostas adequadas a esse fluxo intenso e concentrado é muito limitada. Diante deste cenário, diversos atores não governamentais e organizações internacionais têm se mobilizado para prestar assistência aos venezuelanos.

Ademais, desde fevereiro de 2018, o Governo Federal iniciou uma atuação mais robusta na gestão do fluxo migratório, com a edição das Medidas Provisórias 820/2018⁵ (BRASIL, 2018a) e 823/2018⁶ (BRASIL, 2018b) e do Decreto 9.286/2018⁷ (BRASIL,

⁵ A MP 820/2018 dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

⁶ A MP 823/2018 abre crédito extraordinário no valor de 190 milhões de reais, em favor do Ministério da Defesa, para assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela.

2018c). No entanto, na avaliação das autoridades locais e também de entidades da sociedade civil, tratou-se de resposta tardia e insuficiente. Neste contexto, em 13 de abril de 2018, o governo de Roraima entrou com a Ação Civil Originária 3121 (ACO 3121), solicitando que o Supremo Tribunal Federal (STF) determine que a União assumisse efetivamente o controle policial e sanitário na entrada dos migrantes no Brasil, inclusive com o fechamento temporário da fronteira com a Venezuela (RORAIMA, 2018). A Ação ainda está tramitando na Suprema Corte, mas, de imediato, o pedido gerou fortes reações contrárias por parte de entidades que atuam na defesa dos direitos de migrantes e refugiados⁸, de organismos internacionais e também do Governo Federal.

Este artigo se propõe a analisar a postura das autoridades locais materializada na ACO 3121, mas manifestada também em diversas outras ocasiões. Buscar-se-á demonstrar como as autoridades roraimenses têm explorado elementos xenófobos em seu discurso político. Para tanto, basear-se-á, principalmente, na análise da narrativa construída na ACO 3121, considerando que ela reúne elementos que vêm sendo difundidos não só pelo Governo do Estado, mas também por outros atores locais, como autoridades municipais, parlamentares que representam Roraima no Congresso Nacional e pré-candidatos às vagas em disputa nas eleições de 2018. Por fim, far-se-á um breve balanço dos impactos causados por essa retórica, demonstrando que, independentemente dos resultados jurídicos que venham a ser obtidos na Suprema Corte com a Ação sob análise, o recurso à xenofobia atende a interesses políticos de grupos específicos, agravando ainda mais a vulnerabilidade dos migrantes e dificultando sobremaneira sua integração.

A Ação Civil Originária 3121 e o Recurso à Xenofobia no Discurso Político

Na ação proposta perante o STF, o Governo do Estado de Roraima denuncia a “[...] omissão da União no controle das fronteiras nacionais [...]”, argumentando que isso provocou uma desarmonia e consequente “[...] oneração indevida aos entes federativos” (RORAIMA, 2018, p.2). Assim, a Ação pede que a União seja obrigada a:

⁷ O Decreto 9.286/2018 define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

⁸ Em 20/04/2018, quatro entidades da sociedade civil que atuam no tema apresentaram petição ao STF, solicitando ingresso nesta ação como *amici curiae*, de modo a poder colaborar com informações fáticas e jurídicas, subsidiando a Suprema Corte com argumentos para rechaçar qualquer hipótese de fechamento da fronteira. São elas: Instituto Migrações e Direitos Humanos, Conectas Direitos Humanos, Centro de Direitos Humanos e Cidadania e Pia Sociedade dos Missionários de São Carlos.

[...] adotar uma atuação efetiva na área de fronteira Brasil-Venezuela, a fim de impedir que o fluxo migratório desordenado produza efeitos mais devastadores à sociedade brasileira, em específico no Estado de Roraima, obrigando a União a promover medidas administrativas na área de controle policial, saúde, e vigilância sanitária, sob a pena de se manter o abalo indesejado do Pacto Federativo e um estado crítico de coisas inconstitucional, violando sistematicamente, por inação na área de sua competência, direitos humanos relacionados a segurança, saúde e vigilância sanitária [...] (RORAIMA, 2018, p.36).

Dessa forma, o Governo do estado busca se isentar de suas responsabilidades no assunto em pauta, responsabilizando unilateralmente a União pela gestão do fluxo migratório e pelo acolhimento aos venezuelanos. Inclusive, entre as demandas constantes na ACO 3121, figura um pedido para que a Suprema Corte “obrigue a União a repassar imediatamente os recursos voltados às áreas respectivas para garantir o cumprimento categórico dos serviços essenciais [prestados aos venezuelanos] que o Estado de Roraima vem desenvolvendo sem qualquer apoio” (RORAIMA, 2018, p. 34), posicionamento reforçado por parlamentares roraimenses que, durante audiências públicas sobre o tema no Congresso, classificaram a Ação como um “pedido de socorro” do estado de Roraima à União.

Todo o esforço das autoridades locais para responsabilizar a União vem sendo acompanhado pelo uso de elementos xenófobos no discurso político, os quais se fazem notar de maneira expressiva em pronunciamentos oficiais diversos e que, de maneira bastante expressiva, permeia a argumentação na qual se baseia a ACO 3121. A Ação parte da premissa de que não há dúvida que “a entrada descontrolada de venezuelanos pela fronteira Brasil/Venezuela tem causado enormes prejuízos à população deste que é o menor estado da Federação” (RORAIMA, 2018, p. 11). Para se chegar a enunciados como esse, combinam-se fatos e dados reais de maneira simplista, muitas vezes tomando meras correlações como explicações causais ou, até mesmo, deturpando e manipulando os fatos para chegar a conclusões que promovam a aversão aos imigrantes, conforme se verá a seguir.

Na narrativa construída, nota-se a clara intenção de responsabilizar exclusivamente os venezuelanos por diversos problemas observados em Roraima, muitos dos quais têm causas estruturais e já estavam presentes antes mesmo da atual conjuntura migratória. Ao fazê-lo, os políticos locais buscam isentar-se de suas responsabilidades pela precariedade dos serviços públicos, desviando a atenção das reais causas dos problemas e utilizando os imigrantes como bode expiatório. Essa estratégia é perceptível na ACO 3121, que pede o fechamento da fronteira baseando-se em elementos como o risco de “possíveis epidemias” e o “aumento da criminalidade”.

Na Ação, o Governo de Roraima responsabiliza o fluxo migratório pela “aparência de doenças antes erradicadas neste País, tal como o sarampo” e pelo crescimento na ocorrência

de outras, como a malária (RORAIMA, 2018, p. 11-12). No caso do sarampo, a última epidemia registrada no Brasil ocorreu no Ceará, entre 2013 e 2015 e, desde 2016, o país havia recebido da Organização Mundial da Saúde (OMS) o certificado de eliminação da circulação do vírus, até que, em fevereiro de 2018, novos casos foram registrados em Roraima e no Amazonas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018, p.1).

Desde 2017, a Venezuela enfrenta uma epidemia de sarampo e há, de fato, indícios de que o vírus em circulação no Brasil esteja relacionado a esta situação no país vizinho (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018). No entanto, o argumento discriminatório se evidencia ao se observar a solução proposta para lidar com o surto da doença, qual seja, a criação de uma barreira sanitária na fronteira. Assim, ao invés de se focar na contenção da circulação do vírus por meio de campanhas de vacinação, propõe-se impedir a circulação de pessoas, argumento repetido várias vezes por governantes locais e também por parlamentares roraimenses. Fazendo uma analogia, seria como se o combate ao surto de sarampo que ocorreu no Ceará dependesse de impedir a mobilidade da população do estado no território nacional, algo que soa absurdo.

Parte-se, portanto, de fatos reais, mas chega-se a conclusões falaciosas. No caso da malária, por exemplo, depois de seis anos de queda, em 2017 a doença voltou a crescer no Brasil. De maneira oportunista, as autoridades locais passaram a associar a alta dos casos da enfermidade ao fluxo migratório. Porém, especialistas atribuem o aumento à redução de investimento nas ações de combate à malária e, apesar de a Secretaria Nacional de Vigilância em Saúde afastar “qualquer relação do aumento [do número de casos de malária] com a imigração de pessoas procedentes da Venezuela”, esse argumento continua a ser reproduzido, estando presente, inclusive, na ACO 3121 (FORMENTI, 2018).

Argumentação de natureza semelhante é utilizada também para justificar o aumento da violência e da criminalidade em Roraima. A ACO 3121 cita dados da Polícia Civil que revelam um crescimento no número de homicídios no estado entre 2017 e 2018, fazendo uma associação automática com o fluxo migratório (RORAIMA, 2018, p. 10). No entanto, além de não prestar informações sobre a nacionalidade dos perpetradores, essa correlação se mostra frágil, por ignorar o fato de que o número de homicídios cometidos em Roraima vem crescendo há mais de uma década, tendo sofrido um aumento de 113,7% entre os anos de 2005 e 2015 (CERQUEIRA et al., 2017, p. 13), ou seja, anterior ao início do fluxo mais intensivo de venezuelanos.

Ainda nesse sentido, a ACO 3121 afirma que “o descontrole nas fronteiras tem oportunizado a prática de inúmeros crimes internacionais, de tráfico de drogas e armas”

(RORAIMA, 2018, p. 9). Se, por um lado, é verdade que há indícios da ocorrência de tais crimes, a argumentação é construída como se o fluxo migratório e o grande número de venezuelanos que entra no Brasil causassem os crimes. Mais uma vez, deve-se avaliar com ressalvas essa relação causal, pois as redes criminosas que atuam na região são comandadas por facções brasileiras, com destaque para o Primeiro Comando da Capital (PCC), cuja atuação em Roraima antecede o fluxo migratório e ocorre, muitas vezes, de dentro do próprio sistema prisional do estado (CAMBRICOLI; CARVALHO; CORREIA, 2018). O que ocorre é que a mesma degradação da ordem social na Venezuela que motiva os venezuelanos a migrarem, também motiva redes criminosas a expandirem seus negócios ilícitos no país vizinho.

A argumentação com viés xenófobo observada nessa correlação de fatos leva à conclusão de que, para se combater tais atividades ilícitas, deve-se impedir ou limitar o ingresso de refugiados no Brasil. Silencia, assim, sobre as dificuldades crônicas que o país enfrenta no combate ao crime organizado, não apenas em Roraima, mas em todo o território nacional. Além disso, caso venha a ser implementada, terá justamente o efeito de fortalecer as redes criminosas, que não tardariam em estabelecer rotas e mecanismos de contrabando de migrantes, burlando eventuais restrições às oportunidades de entrada regular no país.

O Pedido de Fechamento de Fronteiras

A ACO 3121 utiliza-se desta retórica xenófoba para embasar seu pleito. Na Ação, o estado de Roraima faz referência às fronteiras nacionais, destacando que a União é obrigada a: “[...] promover medidas administrativas na área de controle policial, saúde e vigilância sanitária” com o objetivo de evitar “[...] violações sistêmicas aos direitos humanos relacionados à segurança, saúde e vigilância sanitária”. Entre essas “medidas de controle” figura o fechamento temporário da “[...] fronteira Brasil-Venezuela a fim de impedir que o fluxo migratório desordenado produza efeitos mais devastadores aos brasileiros e estrangeiros residentes no estado de Roraima [...]” (RORAIMA, 2018, p.35) e a limitação do ingresso de refugiados venezuelanos.

O fechamento das fronteiras e a limitação da entrada de venezuelanos são medidas defendidas pelo Governo do estado de Roraima como solução para os problemas enfrentados na região. No entanto, essas demandas carecem de legalidade e operacionalidade logística, além de violarem compromissos de caráter humanitário. De fato, no atual contexto, restringir a entrada de venezuelanos no Brasil violaria dispositivos da legislação nacional, a começar

pela própria Constituição Federal (1988), que trata a dignidade humana como fundamento da República (Art. 1º, inciso III).

Violaria, ainda, compromissos internacionais assumidos pelo país enquanto signatário da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) que, em seu Artigo 33, explicita o princípio do *Non-Refoulement* (não-devolução), um dos pilares da proteção internacional dos refugiados (UNHCR, 2007). Desse princípio advém que nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras do território em que a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas. Princípio esse reforçado, entre outros dispositivos, pela Declaração de Cartagena (1984), bem como por legislações nacionais, como a Lei de Refúgio (Lei 9.474/1997), no seu artigo 7º parágrafo primeiro.

Ademais, a medida vai contra o espírito da nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017), em vigor desde novembro de 2017, que aborda a questão da mobilidade humana através da ótica dos direitos humanos – e não mais de uma perspectiva securitária. As demandas constantes na ACO 3121 vão na contramão de vários princípios e diretrizes da nova lei, mais especificamente aqueles descritos em seu Artigo 3, a saber:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; III - não criminalização da migração; [...] V - promoção de entrada regular e de regularização documental; VI - acolhida humanitária [...]; XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas (BRASIL, 2017).

Recapitulando, os dispositivos jurídicos aqui apontados destacam os compromissos assumidos pelo Brasil de respeitar a dignidade da pessoa humana; garantir o acesso ao pedido de refúgio a quem necessita, respeitando o princípio da não-devolução; e prover acolhida humanitária. Dessa forma, considerando a situação de crise humanitária por que passa a Venezuela, não restam dúvidas de que atender às demandas da ACO 3121, impedindo ou limitando a entrada de venezuelanos no Brasil, seria ilegal.

Por questões logísticas, tal medida seria também impossível de ser concretamente realizada. A rodovia que liga Pacaraima (em Roraima) a Santa Elena de Uairén (na Venezuela) é o principal corredor de circulação entre os dois países e a “porta de entrada regular”. Porém, a fronteira Brasil-Venezuela se estende por 2.199km, sendo majoritariamente marcada por serras e rios, de modo que apenas 10 km são de fronteira seca/organizada ou habilitada para transitar (OEA, 2018, p.7).

Além da extensão da área e das características do relevo, é importante destacar a interdependência existente entre as duas cidades fronteiriças. Ambas as cidades historicamente se beneficiaram do trânsito praticamente livre de pessoas e mercadorias. Esse fato empírico é ilustrativo de conceitos apresentados por Diener e Hagen em “*Borders: a short introduction*” (2012). A obra destaca que as fronteiras geográficas são constructos mentais que variam pelo tempo e espaço, com suas especificidades sendo moldadas por circunstâncias legais, governamentais, históricas, sociais, políticas e econômicas.

Os autores argumentam que ameaças pontuais e pressões podem diminuir ou aumentar o grau de permeabilidade de uma fronteira em determinado momento e que essa permeabilidade também pode se diferenciar ao longo de uma mesma fronteira (DIENER; HAGEN, 2012, p.65-66). Observa-se essa dinâmica no caso da fronteira Brasil-Venezuela, antes bem permeável e, agora, sujeita a pressões para que haja um controle mais intenso.

Desse modo, percebe-se que as fronteiras funcionam como filtros imperfeitos que refletem políticas inclusivas e exclusivas e que fazem distinções entre tipos de pessoa, materiais e motivos (*idem*). Mesmo se tratando de entidades ideologicamente construídas, sempre em movimento e relativamente recentes, as fronteiras contemporâneas internacionais têm pretensão de naturalidade, anterioridade e rigidez (DIENER; HAGEN, 2012, p.54). De fato, a própria linguagem empregada para se falar delas e o seu tratamento como um pressuposto visam transmitir a sensação de que as fronteiras, em especial as fronteiras internacionais, são produto de uma lógica mais profunda e, assim, inquestionável. A sensação é de que elas sempre estiveram e sempre estarão ali, quando, na verdade, resultam de processos históricos e interesses muito específicos.

Genova (2016), assim como Mezzadra e Neilson (2013), destacam em suas obras que as fronteiras são celebradas como se seu real propósito fosse simplesmente o de exclusão – funcionando como uma barreira que protege o que está dentro, isolando o que está fora. Essa visão apresenta consonância com as premissas expressas pelo Governo de Roraima na Ação. Nela, busca-se separar o “nós”, brasileiros, e o “eles”, venezuelanos, supostamente para nossa proteção. Na realidade, no entanto, as fronteiras operam como zonas amórficas que podem ser permeadas e transgredidas, apresentando-se como pontos de encontro, intercâmbio e seleção.

Na argumentação construída pelos autores da ACO 3121, as medidas demandadas teriam, tal como já citado anteriormente, o objetivo de evitar “violações sistêmicas aos direitos humanos” (RORAIMA, 2018, p. 35). No entanto, na prática, as experiências de outros países mostram que medidas voltadas a restringir a migração regular não só falham no objetivo de conter a mobilidade humana, como também servem de estímulo ao tráfico de

peças e ao contrabando de migrantes, fortalecendo redes criminosas e expondo aqueles que já se encontram em situação vulnerável a riscos ainda maiores de violações de seus direitos. Esses efeitos negativos são potencializados em casos de migração forçada, em que migrar é uma estratégia de sobrevivência e não uma escolha voluntária.

Considerando que a crise na Venezuela vem sendo amplamente reconhecida como uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, impor barreiras à migração venezuelana seria desumano. Tal medida poderia custar a vida a milhares de pessoas que, na Venezuela, já não conseguem se alimentar, ter acesso a serviços de saúde e atender suas necessidades básicas.

Em suma, apesar de terem a pretensão de parecer naturais, atemporais e inquestionáveis, as fronteiras são criações humanas, resultado de processos históricos e interesses muito específicos. Atender às demandas constantes na ACO 3121 e fechar a fronteira Brasil-Venezuela seria priorizar uma ficção em detrimento da dignidade humana.

O Impacto do Discurso Político Xenófobo no Contexto de Roraima

Por todas as razões aqui expostas, é pouco provável que o STF dê provimento ao pedido do Governo de Roraima de fechar a fronteira ou limitar a entrada de migrantes e refugiados venezuelanos. Mesmo assim, a sua proposição já é problemática. Os elementos elencados exemplificam como a retórica xenófoba vem sendo explorada politicamente no contexto de Roraima.

A ênfase em exemplos que constam na ACO 3121 não deve ser entendida como se apenas o governo estadual, proponente da ação, estivesse recorrendo a essa estratégia. Com a aproximação das eleições estaduais e nacionais, observa-se o crescente recurso a essa narrativa que promove a aversão aos imigrantes, utilizando-os como bode expiatório. Mesmo antes do início oficial das campanhas eleitorais, pré-candidatos têm adotado discurso semelhante, a exemplo das intervenções de parlamentares roraimenses em audiências públicas realizadas no Congresso sobre o tema, como aquelas ocorridas no âmbito da Comissão Mista que examinou a Medida Provisória 820/2018⁹.

É interessante notar que, mesmo Roraima sendo um estado de fronteira, a temática das migrações internacionais não havia sido enfatizada em eleições recentes, a julgar pela análise dos programas de governo de alguns candidatos eleitos em 2014 e 2016. No programa de

⁹ O registro da audiência pública realizada no âmbito da Comissão Parlamentar Mista que examinou a Medida Provisória 820/2018 está disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=F3MutnYfw5Q>>.

Suely Campos (PP), eleita governadora do estado em 2014, por exemplo, a única menção relacionada ao tema é a seguinte: “Reaparelhamento e revitalização das unidades físicas de atendimentos sociais: abrigos, casa do imigrante, centros sociais, centros socioeducativos (CSE)” (TSE, 2014). Chama a atenção o fato de que a breve menção existente a um serviço destinado a imigrantes consta no mesmo item que trata sobre “atendimentos sociais” à população em geral. Fica, assim, evidenciado que, à época, não se recorria ao discurso político discriminatório – sendo importante situar que, em 2014, a migração de venezuelanos para o Brasil era muito reduzida.

Em 2016, começou a crescer a chegada de venezuelanos, mas ainda não na magnitude observada ao longo de 2017¹⁰ (IOM, 2018, p.3). Assim, nas eleições municipais de 2016, a temática migratória não foi um ponto importante na agenda eleitoral na cidade fronteiriça de Pacaraima, nem em Boa Vista, capital do estado e onde reside a maior parte dos venezuelanos que estão em Roraima. De modo semelhante, não há qualquer menção ao assunto nos programas de governo dos candidatos eleitos em Pacaraima, Juliano Torquato-PRB (TSE, 2016a), ou em Boa Vista, Teresa Surita-MDB (TSE, 2016b).

Essa tendência é igualmente identificada em outras cidades fronteiriças e capitais estaduais, conforme demonstram Baltar, C.S. e Baltar, R (2017) ao analisar programas de governo dos candidatos a prefeitos em 75 municípios brasileiros, buscando identificar de que forma a temática dos migrantes internacionais e refugiados foi contemplada nas eleições municipais de 2016. Os autores assinalam a quase ausência do assunto nas campanhas e elencam três fatores que podem ter sido responsáveis pela inclusão do tema nas pautas eleitorais nas raras ocasiões em que isso ocorreu, a saber: 1) presença expressiva de migrantes internacionais; 2) existência de partidos políticos que assumam essa temática como plataforma política; 3) presença e atuação influente de organizações ou associações que tenham como público-alvo migrantes internacionais (BALTAR, C.S.; BALTAR, R, 2017, p. 660-661).

Na hipótese levantada pelos autores, a presença expressiva de migrantes não foi um fator suficiente para que o tema fosse incluído de modo consistente na agenda eleitoral dos municípios porque:

A grande maioria dos quadros político-partidários ainda tende a considerar questões que envolvam a situação de imigrantes e refugiados como assunto exclusivo das esferas superiores de governo, em especial a federal, não sendo, portanto

¹⁰De acordo com a OIM, ao final de 2016, havia 5.523 venezuelanos registrados no Brasil, ao passo que em 2017 esse número havia subido para 35.000.

“problema” que deva ser assumido pelos municípios. (BALTAR, C.S.; BALTAR, R, 2017, p. 665).

Tal hipótese é corroborada pela Ação em questão, já que, por meio dela, o governo de Roraima busca que a União se responsabilize unilateralmente pelas fronteiras, pelo fluxo de imigrantes venezuelanos e por seu acolhimento. O estado afirma haver um problema de competências – isto é, a gestão da imigração venezuelana não competiria a Roraima, mas sim à União. Mais ainda, devido à omissão da União, a população roraimense estaria experimentando uma série de violações de direitos. Nota-se, portanto, uma tendência de que a temática migratória seja apropriada pelo debate político local na medida em que sinaliza para a possibilidade de ganhos eleitorais. Por ora, observa-se que o cálculo político de preocupação com essa causa outrora quase ignorada investe na retórica xenófoba para mobilizar possíveis eleitores – como se o ponto de vista humanitário ou de preocupação com os direitos dos imigrantes não pudesse resultar em votos.

Os efeitos negativos dessa estratégia política são inúmeros. De modo geral, ela confere força a discursos populistas, que propõem falsas soluções às demandas da população e se esquivam de lidar com as causas reais dos problemas, além de isentar os gestores públicos de suas responsabilidades. Para os imigrantes, essa estratégia é ainda mais nociva, pois, além de não terem suas demandas reconhecidas, passam a ser responsabilizados por todas as falhas da administração pública, em áreas como saúde, segurança, educação, emprego e outros.

Comunidades inteiras de não-nacionais passam a ser estigmatizadas e o simples pertencimento a um grupo (“venezuelanos”, no caso em tela) se torna condição suficiente para uma culpabilização quase que automática. Um crime ocorrido em Mucajaí/RR em março de 2018 ilustra bem esse quadro. Na ocasião, houve uma briga envolvendo um brasileiro e três venezuelanos, que resultou na morte do brasileiro e de um venezuelano (G1 RR, 2018). Em resposta, moradores da cidade organizaram um violento protesto no qual invadiram um abrigo onde estavam acolhidos nacionais da Venezuela, destruíram e queimaram objetos que pertenciam aos imigrantes e chegaram até a expulsá-los do local (BOND, 2018). É evidente, então, o impacto dessa estigmatização e a forma como situações específicas acabam por justificar reações contra todo um grupo. Nas palavras de um jovem venezuelano que morava no local e que, com medo, decidiu deixar a cidade depois do ocorrido: "Estou aqui trabalhando, não sou criminoso. É muito triste. Não podemos pagar pelo erro de outros venezuelanos. Há pessoas boas que vêm para o Brasil" (MARQUES, 2018).

Atitudes como essa de generalização negativa são descritas como corriqueiras por muitos venezuelanos que vivem em Roraima. No caso de interações positivas entre

venezuelanos e brasileiros, é comum relatos que informam que a apreciação e estima inicial desvela, na verdade, um conteúdo derogatório. É comum venezuelanos reportarem que brasileiros se exprimem com um “mas você nem parece venezuelano!” quando descobrem, ao longo de uma conversa, a nacionalidade de seu interlocutor. Isso demonstra que já existe um imaginário negativo relacionado ao grupo, de fato, um pré-conceito, que se torna um obstáculo às interações humanas.

Tal imaginário é fortalecido por discursos discriminatórios expressos em manifestações oficiais e tem reverberado na população de Roraima, que se sente sobrecarregada com a situação. Uma vez reproduzidos e incitados também pela mídia, os argumentos negativos têm grande impacto na opinião pública e favorecem situações onde a discriminação e mesmo a violência contra os imigrantes passam a ser consideradas como aceitáveis, agravando ainda mais a vulnerabilidade em que se encontram. Neste contexto, os imigrantes são “presas fáceis”, dificilmente conseguem se defender e não têm direito a voto, de modo que suas demandas não entram no radar de interesses dos políticos, principalmente com a proximidade do período eleitoral.

Considerações finais

A gestão do fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil tem representado um grande desafio, principalmente no estado de Roraima, mas com evidentes e desafiadores reflexos mais amplos para o país. Por maior que seja a mobilização de entidades da sociedade civil e organismos internacionais, a resposta a esse desafio requer, necessariamente, a articulação dos entes públicos em diversos níveis, notadamente com a cooperação entre União, estado e municípios, de modo que cada um cumpra com o correspondente papel e responsabilidade, o que não tem sido constatado até o momento. Conforme mencionado, a atuação do Governo Federal teve início tardio e ainda se mostra insuficiente diante das demandas identificadas. Similarmente, as autoridades locais têm buscado se eximir de suas responsabilidades, fazendo recurso a uma retórica que mais se aproxima de xenofobia, do que a razões de falta de recursos e de condições de acolher os migrantes.

Neste contexto, tem-se observado em Roraima um crescimento de expressões populares de discriminação e violência contra os imigrantes. De um lado, como se demonstrou, essas manifestações têm sido estimuladas por lideranças políticas locais, para quem a xenofobia pode representar uma forma de alienar a população em relação às causas

estruturais dos diversos problemas que enfrentam os roraimenses. Assim, essa estratégia tende a ganhar ainda mais espaço à medida que se aproxima o período eleitoral.

De outro, se esse discurso vem funcionando e sendo tão amplamente adotado, pode ser indício de que ele está, de certo modo, alinhado com os anseios dos eleitores. Uma possível explicação para isso, é que a omissão das autoridades nos diversos níveis contribuiu para uma oneração excessiva da população, criando um terreno fértil para a emergência de expressões discriminatórias contra os imigrantes. Essa situação foi também potencializada pela saturação estrutural associada ao fluxo migratório intenso e concentrado.

Deve-se, portanto, ter cautela com afirmações como “a população de Roraima sempre foi xenófoba”, pois se trata de uma generalização que desconsidera, por exemplo, que, desde 2016, antes mesmo de os entes públicos tomarem quaisquer medidas, muitos cidadãos roraimenses se mostraram solidários aos venezuelanos. Destaca-se que muito do que é feito para a acolhida aos imigrantes é realizado e depende da ação intensa das comunidades, que colaboram enquanto voluntários e doadores. Assim ocorre na arrecadação e distribuição de alimentos e roupas, no apoio quanto à documentação, na solidariedade em espaços sociais, numa série de atividades desempenhadas em abrigos, centros de acolhimento, igrejas e na própria Polícia Federal.

Ressalvados esses e tantos outros méritos, é importante reconhecer que tem prevalecido no Estado uma dinâmica que constitui um ciclo vicioso, o qual tem resultado no crescimento das manifestações de xenofobia, com grande prejuízo para a população migrante. Analisar este fenômeno não é, portanto, um fim em si mesmo, mas um passo necessário para avaliar medidas para romper com esse ciclo. Dentre essas medidas, ressalta-se a importância e necessidade de desenvolver ações e atividades que contribuam para que a sociedade tenha uma percepção realista e positiva da migração, percebendo que não se trata de um problema ou de uma catástrofe, mas, sim, de um fato social, uma grande oportunidade para o desenvolvimento, a colaboração recíproca, a acolhida humanitária e o progresso social.

O aporte positivo dos migrantes, em todos os tempos, tem sido uma marca indiscutível. Porém, é preciso perceber essa oportunidade quando a migração ocorre e não apenas mais tarde, quando se passa a prestar-lhe homenagens históricas ou celebrar datas e épocas para registrar o aporte trazido para a construção positiva da sociedade local e nacional. No contexto atual, o apelo humanitário da situação tem despertado a solidariedade de muitas pessoas que têm se mobilizado, pessoal ou institucionalmente, para apoiar os migrantes venezuelanos. Surgem, assim, oportunidades para que o convívio mútuo resulte no aumento da consciência da população local sobre os aspectos positivos da migração e para o bem dos

migrantes, não como privilégio, mas simplesmente como atitude humanitária e como tratamento digno e igualitário com os nacionais, princípio consagrado em nossa Carta Magna.

Bibliografia:

ANISTIA INTERNACIONAL. *Informe 2017/2018: O Estado dos Direitos Humanos no mundo*. Relatório. Londres: Amnesty International, 2018. Disponível em: <<https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2018/02/informe2017-18-online1.pdf>>, acessado em 25 maio 2018.

BALTAR, Claudia Siqueira; BALTAR, Ronaldo. Migrações Internacionais e Política: uma agenda "Pós materialista" para o debate político eleitoral no Brasil. In: BAENINGER, Rosana et al., (orgs). *Migração Sul –Sul*. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó"-Nepo/Unicamp, 2018 (2ª edição).

BOND, Letycia. Manifestantes invadem abrigo e queimam pertences de venezuelanos em Roraima. 20/03/201. *Agência Brasil*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/manifestantes-invadem-abrigo-de-venezuelanos-em-roraima-e-queimam-seus>>, acessado em 20 maio 2018.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acessado em 15 abril 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. *Lei de Refugio*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>, acessado em 22 maio 2018.

_____. _____. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. *Lei de Migração*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>, acessado em 23 maio 2018.

_____. _____. Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018. *MP 820/18*. 2018a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm>, acessado em 15 maio 2018.

_____. _____. Medida Provisória nº 823, de 9 de março de 2018. *MP 823/18*. 2018b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv823.htm>, acessado em 15 maio 2018.

_____. _____. Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018. *Decreto 9.286/18*. 2018c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm>, acessado em 15 maio 2018.

CAMBRICOLI, Fabiana; CARVALHO, Marco Antônio; CORREIA, Cyneida. Crise na Venezuela estimula tráfico de armas na fronteira com Roraima. *O Estado de São Paulo*. 14/05/2018. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,crise-na-venezuela-estimula-trafico-de-armas-na-fronteira-com-roraima,70002307275>>, acessado em 18 maio 2018.

CERQUEIRA, Daniel; LIMA, Renato Sérgio; BUENO, Samira et al. Atlas da Violência 2017- IPEA e FBSP. IPEA: Rio de Janeiro, junho de 2017. Disponível em:<<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>> , acessado em 28 abril 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Resolução 2/18. *Migração forçada de pessoas venezuelanas*. 167º período de sessões. Bogotá, 2018. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-2-18-pt.pdf>>, acessado em 10 maio 2018.

DIENER, Alexander. C.; HAGEN, Joshua. *Borders: A Very Short Introduction*. Oxford: University of Oxford, 2012.

FORMENTI, Lígia. Brasil poderá ter um aumento de 50% de casos de malária em 2018. *O Estado de S. Paulo*. 16/05/2018. Disponível em: <<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-podera-ter-um-aumento-de-50-de-casos-de-malaria-em-2018,70002310258> >, acessado em 18 maio 2018.

GENOVA, Nicholas. *The “Crisis” of the European Border Regime: Towards a Marxist Theory of Borders*. 2016. Disponível em: <<http://www.euronomade.info/?p=6912>>, acessado em 10 abril 2018.

G1 RR. Homens são mortos por espancamento e golpe de faca em Mucajaí, Sul de RR. 18/03/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/homens-sao-mortos-por-espancamento-e-golpe-de-faca-em-mucajai-sul-de-rr.ghtml> >, acessado em 20 maio 2018.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *Regional Action Plan: Strengthening the regional response to large scale migration of Venezuelan Nationals into South America, North America, Central America and the Caribbean*. Relatório. 2018.

Disponível em: <https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/consolidated_action_plan_venezuela.pdf>, acessado em 20 maio 2018.

ITAÚ. *Macro Visão-Índice Itaú de Atividade dos Estados*. Relatório. 9 de março de 2018.

Disponível em: <https://www.itaubr.com.br/_arquivosstaticos/itaubba/contents/common/docs/09032018_MACROVISAO_IndiceItauAtividadeEstados.pdf>, acessado em 10 maio 2018.

MARQUES, Marcelo. Moradores ateiam fogo em objetos e expulsam venezuelanos de prédio abandonado durante protesto em RR. 19/03/2018. *GI RR*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roaima/noticia/moradores-ateiam-fogo-em-objetos-e-expulsam-venezuelanos-de-predio-em-cidade-no-interior-de-rr.ghml>> , acessado em 20 maio 2018.

MEZZADRA, Sandro; NEILSON, Brett. *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*. Londres: Duke University Press, 2013

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Situação dos Casos de Sarampo nos Estados de Roraima e Amazonas – 2018*. Informe Nº 6| 2017/2018 2. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/maio/07/Boletim-n6-Sarampo.pdf> > , acessado em 30 abril 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Informe de la Misión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) a la Frontera Brasil-Venezuela a Invitación del Gobierno de Brasil*. Relatório. Washington: 30 abril 2018. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sadye/documentos/Informe_Mision_OEA_Brasil_Venezuela.pdf> , acessado em 10 maio 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiados*. 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1> , acessado em 21 maio 2018.

_____. *Declaração De Cartagena*, 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Cartagena> , acessado em 20 maio 2018.

RORAIMA (Estado). Procuradoria Geral do Estado. Ação Civil Originária de 12 de abril de 2018. Pedido de Tutela Provisória. *ACO 3121*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5437155>> , acessado em 2 maio 2018.

SPINDLER, William. Response stepped up in Brazil as Venezuelan arrivals grow. *UNHCR*. 06/04/2018. Disponível em: <[http://www.unhcr.org/news/briefing/2018/4/5ac72f194/response-stepped-brazil-venezuelan-arrivals-grow.html#\[1\]](http://www.unhcr.org/news/briefing/2018/4/5ac72f194/response-stepped-brazil-venezuelan-arrivals-grow.html#[1])> , acessado em 15 abril 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais: Eleições Gerais 2014. *Propostas de Governo de Suely Campos*. 2014. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2014/680/RR/230000000804>> , acessado em 14 abril 2018.

_____. Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais: Eleições Municipais 2016. *Propostas de Governo de Juliano Torquato*. 2016a. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/03123/230000000958>>, acessado em 14 abril 2018.

_____. Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais: Eleições Municipais 2016. *Propostas de Governo de Teresa Surita*. 2016b. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/03018/230000001881>>, acessado em 14 abril 2018.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Venezuela Situation: responding to the need of people displaced from Venezuela*. Supplementary Appeal. Relatório. Março, 2018. 2018a. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63088>>, acessado em 21 maio 2018.

_____. *Update: Venezuela Situation*. Relatório. Março, 2018. 2018b. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63242>, acessado em 21 maio 2018.

_____. Operational Portal: Refugees Situation. *Venezuela Situation*. Maio, 2018. 2018c. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>>, acessado em 20 maio 2018.

_____. *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Genebra, 26 Jan 2007. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4d9486929.pdf>>, acessado em 22 maio 2018.